



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

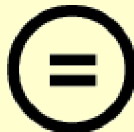
다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

정치학석사학위논문

거버넌스에서 민주적 정당성의 부재  
- 시화지속가능발전협의회 사례를 중심으로 -

2014년 8월

서울대학교 대학원  
정 치 학 과  
장 연 경

거버넌스에서 민주적 정당성의 부재  
- 시화지속가능발전협의회 사례를 중심으로 -

지도교수 김 의 영

이 논문을 장연경 석사학위논문으로 제출함

2014년 8월

서울대학교 대학원

정 치 학 과

장 연 경

장연경의 석사학위논문을 인준함

2014년 8월

위 원 장                강 원 태           (인)

부 위 원 장                김 의 영           (인)

위           원                권 형 기           (인)

## 국문초록

공공정책이나 사회적 갈등해결 과정에서 기존의 중앙정부 중심의 독점적이고 일방적인 통치에서 벗어나 그 범위 안에 포함되는 구성원이 서로의 의견을 교환하며, 상호 이해와 협상과정을 통해 갈등을 최소화하고 상호호혜적인 결과를 도출해 낼 수 있는 거버넌스가 관심을 받고 있다. 거버넌스의 참여자는 그 사안에 따라 중앙정부, 지방정부, 시민단체, 기업, 각 개인들의 집합까지 다양하게 구성될 수 있다.

하지만 거버넌스의 책무성(accountability)이 확보되지 않는다면, ‘거버넌스’는 그 정당성을 인정받지 못하고 오히려 협력의 허울 좋은 미사여구로만 사용될 가능성이 크다. 특히 거버넌스에서 민주성과 참여성, 투명성 등이 보장되지 않는다면 거버넌스는 핵심이 없는 단순한 수식어에 그치기 쉽다. 이러한 경우의 대체적인 예가 정부를 제외한 거버넌스의 주체들이 동등한 지위와 역할을 부여 받지 못하고 정부에 이끌려 다니거나 들러리로 전락하는 경우이다.

따라서 본 논문은 성공과 실패라는 양 극단의 평가를 받고 있는 시화지속가능발전협의회를 연구 사례로 선정하고, 이를 핵심 참여자였던 시민단체가 탈퇴한 2006년의 갈등을 중심으로 거버넌스의 참여성·대표성·분권화·투명성 측면에서 재분석하고자 한다. 참여성은 거버넌스에 다양한 이해관계자들이 참여하고 있는가를 의미하며, 대표성은 거버넌스에 참여하는 이들이 다양한 이해관계자를 대표할 특성을 가지고 있는가의 여부이다. 분권화는 거버넌스 내에서 발언권과 의사결정권이 공평하게 이루어지고 있는가를 의미하며, 투명성

은 거버넌스의 활동과 회의가 투명하게 공개되고 있는가의 여부를 뜻한다.

본 논문의 분석에 따르면 시화지속가능발전협의회는 참여성의 측면에서 지역주민과 전국단위의 시민단체가 거버넌스로부터 배제되었다. 또한 협의회에 참여한 지역의회의원과 시민단체는 지역주민과 환경보전의 입장을 제대로 대표하는데 충실하지 못했다. 분권화의 측면에서 보았을 때도 개발에 관한 논의에 있어서 발언권이 모든 참여자에게 자유롭지 못했고, 중요한 의사결정에 있어서는 전원합의가 이루어지지 않았다. 투명성의 경우도 자료와 결과만을 단편적으로 제시하는데 그침으로써 거버넌스 외부의 사람들이 내부의 활동을 이해하고 평가하는데 있어서 충분하지 못했다.

결론적으로 시화지속가능발전협의회는 제도 측면에서는 성공적으로 평가할 수 있으나, 실제 운영에 있어서는 민주성과 책임성을 충분히 가지지 못했고 이를 통한 합의 형성에도 실패하였다. 제도와 운영이 불가분의 관계에 있다는 점에서 결국 거버넌스의 비민주적 운영은 거버넌스의 성공을 뒷받침하는 기본적인 제도의 존재에도 불구하고 결과적으로 실패를 초래할 수밖에 없다. 거버넌스가 협의체로써 인정받기 위해서는 민주적 정당성이 필요하며, 이는 참여성·대표성·분권화·투명성 측면이 충족되었을 때 가능하다. 이것이 제대로 이루어 질 때 거버넌스는 민주적 정당성을 확보하여 시민들의 적극적 지지를 얻고, 효과적인 정책을 산출 할 수 있다.

본 논문은 시화지속가능발전협의회에 대해 긍정적 결과를 도출했던 이전의 연구들과 다르게 거버넌스에 참여했던 시민단체의 탈퇴로까지 과정을 중시함으로써 기존 평가와는 다른 분석결과를 제시한다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 성공 사례로써 제시되고 있는 거버넌스에 문제점을 제기함으로써 바람직한 거버넌스가 되기 위해

서 요구되는 개선방향을 제시한다는 점에서는 일반적 의의를 갖는다.

주요어 : 거버넌스, 민주적 정당성, 제도와 운영,  
시화지속가능발전협의회

학 번 : 2011-23179

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 문제제기 .....	1
제2절 연구 목표 및 연구대상 .....	5
제2장 이론적 논의와 분석틀 .....	9
제1절 거버넌스의 개념 .....	9
제2절 거버넌스의 민주적 정당성 .....	15
제3절 시화지속가능발전협의회 .....	19
제4절 연구 분석틀 .....	22
제3장 시화지속가능발전협의회 개관과 주요 갈등 .....	26
제1절 시화지속가능발전협의회 형성 배경 .....	26
제2절 조직의 구성과 운영 .....	32
제3절 시화MTV 사업을 둘러싼 갈등 .....	35
제1항 갈등의 내용과 전개 .....	35
제2항 6월 19일 전체회의 .....	41
제4장 시화지속가능발전협의회 거버넌스 역할 분석 .....	44
제1절 참여성 .....	45
제1항 다양한 이해관계자의 참여 .....	45
제2항 책임성의 확보 .....	48

제2절 대표성 .....	50
제1항 참여자들의 대표성 .....	50
제2항 네트워크의 폐쇄성과 배제성 .....	53
제3절 분권화 .....	57
제4절 투명성 .....	60
제5절 소결 .....	63
 제5장 결론 .....	 65
 참고문헌 .....	 69
Abstract .....	78



## 표 목 차

[표 1] 거버넌스 분석틀 .....	5
[표 2] 거버넌스 비교 .....	13
[표 3] 시화호 관련 연혁 .....	29
[표 4] MTV사업과 관련한 시민단체 내부의 논의를 통하여 드러 난 쟁점과 주요 내용 .....	38

## 그 립 목 차

[그림 1] 거버넌스 분석 틀 .....	23
[그림 2] 시화호 지역과 관련 사업 위치 .....	31
[그림 3] 시화지구지속가능발전협의회 구성도 .....	34

# 제1장 서론

## 제1절 문제제기

거버넌스에 대한 관심이 고조되면서 실제로 거버넌스를 구성하여 문제해결에 적용하는 사례가 늘고 있다. ODA 등과 같은 국제적 차원의 글로벌 거버넌스부터 복지정책과 대북정책 등의 국가적 차원의 거버넌스, 그리고 하천복원과 마을재구성 등의 지역적 차원의 로컬 거버넌스까지 여러 층위에서 거버넌스가 시도되고 있다. 이같이 거버넌스의 도입이 증가하고 있는 이유는 해당 이슈에 관련된 다양한 이해관계자들이 해결과정에 직접 참여함으로써 보다 효과적이고 근원적인 대안을 구성할 수 있을 뿐만 아니라 이를 통하여 그 해결책에 대한 반대여론의 등장도 감소시킬 수 있기 때문이다. 보다 자세히 설명하자면, 기존 정부의 행위가 통치 즉 위계적인 관료제와 상명하달 식의 구조를 중심으로 하여 이루어짐으로써 일반시민들과의 갈등과 괴리 혹은 단절이 발생하는 문제를 초래하였던 반면에 거버넌스는 정책형성이나 결정 등 여타 정부의 행위에 정부구성원 뿐만이 아닌 그 외의 여러 구성원이 참여함으로써 보다 협력적이고 민주적인 결정구조과정을 거친다(Hirst, 1994; Sørensen and Torfing, 2003; Stoker, 1998). 이때 정책 구성과정은 어느 한쪽의 일방적인 결정으로 이루어지기보다는 다양한 구성원들의 논의와 상호타협을 통해 이루어지는데(Kooiman, 1993; Rhodes, 2000, Ansell and Gash 2007), 이는 여러 관계자들의 의견이 정책결정 과정에서 반영되고 수렴되는 것을 의미하며 결과적으로는 기존의 대의민주주

의 체제에서 발생하는 주권자의 소외나, 주권자와 대표자 사이의 소통 단절의 문제를 해결하는 것을 용이하게 한다.

그런 점에서 본 논문은 그 활용이 점차 증가하고 있는 거버넌스에 대한 지지 속에, 거버넌스가 어떻게 구성되고 운영되었을 때 대의민주주의의 대안으로서 참여와 숙의민주주의의 강화에 기여할 수 있는지 알아보고자 하는 관심에서 시작되었다. 본 논문은 시화호의 수질과 개발 문제에 대한 갈등해결을 다루었던 <시화지속가능발전협의회>라는 거버넌스 사례를 연구함으로써 이 물음에 대한 답을 찾고자 한다. 본 논문은 거버넌스의 핵심은 다양한 이해관계자들의 직접 참여와 구성원들이 숙의를 통해 합의를 도출하는 민주적 과정의 실현에 있다는 점에서 민주적 정당성을 거버넌스의 성패를 결정짓는 중요한 요인으로 본다. 민주적 정당성이 확보되어야 거버넌스가 대의민주주의를 보완하며 숙의민주주의로서 발전할 수 있는 요소들을 갖추게 되기 때문이다. 그렇기 때문에 본 논문은 시화지속가능발전협의회 거버넌스의 민주적 운영을 중점적으로 연구할 것이다.

한편, 시화지속가능발전협의회는 성공한 거버넌스라는 평가와 실패한 거버넌스라는 비판을 동시에 갖고 있다. 우선 정부와 여러 연구들로부터는 성공적인 거버넌스 사례로 평가 받고 있으며, 2007년에는 그 활동을 인정받아 민관협력포럼(국무총리실 주관)에서 대상을 수상하기도 하였다. 국내에서 거버넌스가 활성화되기 이전인 2004년부터 정부, 지방자치단체, 지역시민사회, 전문가 등이 협의체를 구성하여 문제 사항을 협의를 통해 해결하고자 했던 시화지속가능발전협의회는 다양한 이해관계자가 참여하고, 토론을 통해 합의를 도출해냄으로써 다른 거버넌스 기구들에게 성공 사례로써 제시되어 왔다. 하지만 다른 한편으로는 이러한 평가와 상반되게 실패한 거버넌스라는 비판을 받고 있기도 한데, 특히 거버넌스의 민주적 정당성에

의문이 제시되기 때문이다. 거버넌스 운영 중 시화지속가능발전협의회 내에서의 협의가 불합리하게 진행되면서 참여 시민단체 중 일부가 문제를 제기했지만 이것이 논의되지 않자 이들이 협의회를 탈퇴했고 그 후 시화지속가능발전협의회에 반대하는 다른 단체를 구성하여 이에 대응하였다. 또한 시화지속가능발전협의회는 현재도 운영되고 있지만 그 당시 탈퇴했던 시민단체와 대립각을 유지하고 있고, 이후에 거버넌스 구성원에 있어 큰 변화가 이루어지지 않음으로써 여전히 그 대표성에 의문이 제기되고 있다.

따라서 본 연구는 이에 관해 어떠한 이유로 시화지속가능발전협의회란 동일한 사례에 대해 상반된 평가가 존재하는 것인가에 대한 문제의식으로부터 출발하여, 시화지속가능발전협의회를 대표적인 사례로서 선정하고 2006년 6월에 발생했던 시민단체의 협의회 탈퇴 사건을 중심으로 시화지속가능발전협의회를 거버넌스의 참여성·대표성·분권화·투명성 관점에서 재분석하고자 한다. 시화지속가능발전협의회에 대한 상반된 평가는 거버넌스의 민주적 정당성을 분석하는데 도움이 된다. 민주적 정당성을 분석할 명확한 이론적 틀을 구성하는 것이 쉽지 않다는 점에서 동일한 거버넌스에 관한 상반된 평가는 무엇이 다른 평가결과를 초래했는가를 연구하는 과정에서 거버넌스의 민주적 정당성에 대한 단초를 제공할 것이기 때문이다. 본 논문의 주장은 시화지속가능발전협의회는 제도 측면에서는 어느 정도 성공적일지 몰라도 실제 운영에 있어는 민주적으로 운영되지 못함으로써 합의 형성에 실패했다는 것이다. 더욱이 제도와 운영이 불가분의 관계에 있다는 점에서 결국 거버넌스의 비민주적 운영은 거버넌스의 성공을 뒷받침하는 기본적인 제도의 존재에도 불구하고 결과적으로 거버넌스의 실패를 초래할 수밖에 없다는 것이 본 논문이 지적하고자 하는 바이다.

거버넌스가 대의민주주의의 한계를 보완하는 대안적 패러다임으로 인정받기 위해서는 민주적 정당성이 강화되어야 한다. 거버넌스의 경우 대의제에서의 회고적 책임성과 같이 정당성을 확보할 수 있는 수단이 없다. 또한 덴마크의 문화의 집<sup>1)</sup> 사례에서 살펴 볼 수 있듯이 네트워크의 폐쇄성과 배제성으로 인해 민주주의 결핍의 문제가 야기될 수도 있다(Sørensen and Torfing, 2003). 따라서 거버넌스는 그 운영과정과 결과에 있어서 해당 사안에 관련된 이해관계자가 포괄적으로 참여할 수 있어야 하며, 참여하는 이들이 해당 사안에 영향을 끼치거나 영향을 받는 자들을 충분히 대표할 수 있어야 한다. 또한 거버넌스의 협의 과정에 있어서 참여하는 이들이 발언권과 의사결정권에 있어서 공평하게 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 마지막으로 협의 의제와 결과가 투명하게 공개되어야 한다. 또한 단순히 결과만 공개되는 것이 아니라 그 결과가 도출되기까지의 과정을 이해할 수 있도록 그 협의 과정도 공개될 필요가 있다.

---

1) 협력적 네트워크에 기초한 거버넌스로서 지방정부를 비롯해 산업계, 실업인(實業人)단체, 문화 엘리트, 일반 주민들이 상당 기간 협의를 거쳐 ‘문화의 집’을 건설한 사례이다. 이는 다양한 이해관계자가 논의를 나누었다는 점과 참여와 토론을 통해 민주적 의사결정이 이루어졌다는 점에서 성공적 거버넌스로 평가할 수 있다. 하지만 권력의 행사 면에서 네트워크에 참여하는 이해당사자들이 일반의 집합된 이익과 의사는 고려하지 않고(non-decision), 해당 참여자들의 일반이익만을 추구했다는 점에서 문화의 집 건설이 민주적으로 내려진 것이 아니라는 결론에 도달할 수 있다(키에르, 2007).

## 제2절 연구 목표 및 연구대상

본 연구는 시화지속가능발전협의회를 성공적 거버넌스로 평가하고 있는 기존 연구들과 다르게 시화지속가능발전협의회가 민주적으로 운영되지 못했음을 참여성·대표성·분권화·투명성을 통하여 드러내고자 한다. 기존의 연구들은 시화지속가능발전협의회 의 제도나 그를 통한 외피적 결과에만 주목하여 이를 구성원 간 협의가 잘 이루어진 성공적인 거버넌스로 평가하였다. 하지만 본 논문은 바람직한 거버넌스란 단순히 제도나 결과로만 평가될 수 없음을 지적하고자 한다.

[표 1] 거버넌스 분석틀

참여성	다양한 이해관계자들이 참여하고 있는가?
대표성	구성원들이 다양한 이해관계자를 대표할 특성을 가지고 있는가?
분권화	협의에서의 발언권과 의사결정권이 공평하게 이루어지고 있는가?
투명성	거버넌스의 활동과 결과가 투명하게 공개되고 있는가?

시화지속가능발전협의회는 시화지구의 환경문제와 시화호 간석지 개발 등을 둘러싼 갈등을 해결하기 위해 지역 시민·환경단체, 전문가, 관련부처(국토해양부·해양수산부·산업자원부·경인지방환경청) 및 지자체(경기도·시흥시·안산시·화성시), 한국수자원공사 등으로 2004년 1월 구성된 민·관 협의체로서, 정부가 그 기능을 강화하기 위하여 2008년에 공식기구화 하였고 현재까지 운영이 계속 되고 있다.

이러한 시화지속가능발전협의회를 연구 대상으로 선정한 이유는 위에서 언급했듯이 이 사례가 거버넌스의 성공 사례로 제시되는 동시에 한편으로는 실패한 사례로서, 그리고 우려할 만한 사례로서 제시되고 있기 때문이다. 이것은 주로 정부에 의해서 성공 사례로 평가되고 있으며, 시민단체에 의해서는 실패 사례로 평가되고 있다. 그리고 학계의 경우에는 이 사례를 다루고 있는 논문들 중의 다수가 시화지속가능발전협의회를 성공적인 거버넌스로 평가하고 있다.

그렇다면 이렇게 상반된 평가가 공존하는 이유는 무엇일까? 가장 큰 이유는 2006년 6월에 시화 MTV 사업 용역안 승인을 문제로 시화지속가능발전협의회 내에서 심각한 갈등이 발생하고, 이후 이것이 해결되지 못한 상태로 사태가 진행되었기 때문이다. 당시 2006년 6월, 개발 용역안 승인이 회의에서 문제가 되었던 것은 각 단체의 의견을 합의하여 시민단체 전체의 의견으로 제시하던 기존의 방법<sup>2)</sup>에서 벗어나 몇몇의 시민단체가 용역안에 반대하는 다른 시민단체의 의견을 배제하고 이에 찬성함으로써, 결과적으로 협의회 내에서 용역안이 최종적으로 승인되었기 때문이다. 당시의 갈등으로 인해 협의체에 참여하고 있던 시민단체 중 일부가 항의를 했지만 이것이 받아들여지지 않자 반발하여 탈퇴하였고, 이후 탈퇴한 시민단체와 그 동안 거버넌스에 참여하지 못했던 시민단체가 새로운 반대대책위를 설립하면서 갈등이 더욱 심화되었다. 하지만 이러한 상황에도 불구하고 시화지속가능발전협의회가 용역안에 찬성함으로써 개발에 대한 진행이 구체적으로 시작되었고<sup>3)</sup>, 시민단체가 이를 반대하면서 그

---

2) 예를 들어 협의회에 참여하는 시민사회단체들의 경우 시민연대회의를 통해 사전에 의견을 수렴·조율하여 회의에 참여했고 회의 시 논의된 내용이나 결과에 대해 다시 함께 논의, 검토, 협의하는 방식을 취했다.(정규호, 2007)

3) 일부 시민단체는 이에 대해서도 문제를 제기한다. 이들은 시화지속가능발전협의회 최종적 승인이 정부가 진행하는 개발을 승인하는 것은 아니라고 주장한다.

갈등은 해결되지 못한 상태에서 개발 진행으로 마무리 되었다.

시화 MTV 개발안(북측개발안)은 송산그린시티 개발안(남측개발안)과 더불어 시화 간석지 개발에 있어 핵심 안건이었다. 애초에 시화지속가능발전협의회가 구성이 된 것도 이러한 개발을 추진하던 한국수자원공사를 비롯한 정부와, 개발을 반대하던 시민단체 사이의 의견을 조율하여 새로운 합의를 제출하기 위함이었다. 따라서 이러한 개발안이 제대로 된 합의를 거치지 않고 최종적으로 통과되자 시민단체들이 반발하였고, 이것이 거버넌스 내에서 논의되지 않자 이에 대한 항의로 일부 시민단체가 탈퇴하였던 것이다. 이후 시화지속가능발전협의회는 탈퇴한 그룹을 제외하고 계속적으로 논의를 이어나가 MTV 사업안을 비롯한 여러 개발 계획안을 확정하였다. 하지만 이 개발을 반대하는 시민단체대책위가 꾸려졌고, 이 단체가 개발을 적극적으로 반대하면서 갈등이 더욱 심화되었다. 시화호 관련 모든 계획안이 시화지속가능발전협의회 속에서 합의되었고, 실질적인 개발안으로 확정되어 개발이 진행되고 있는 상황이며, 시화MTV 개발반대시민대책위원회는 해체되었다. 그러나 2006년 당시의 갈등은 해결되거나 봉합되지 않고 계속 이어져, 당시 대립했던 시민단체들은 여전히 분열된 상황 속에 놓여있다.<sup>4)</sup>

따라서 본 연구는 이러한 배경을 바탕으로 시화지속가능발전협의회 운영을 거버넌스 관점에서 분석 할 것이다. 특히 시민단체가 탈퇴한 2006년의 갈등을 중심으로 거버넌스의 운영 과정을 살펴보고자 한다. 기존의 연구들은 시화지속가능발전협의회를 이해관계자

---

시화지속가능발전협의회는 환경문제 개선과 시화지구 개발안에 대하여 논의하는 곳이지 결정기구가 아니라는 것이다.

- 4) 당시 시화지속가능발전협의회에 시민연대회의의 단체로 참가했다가 2006년 6월 용역안 잠정합의에 반발하여 협의회를 탈퇴하고 MTV 개발반대시민대책위원회에 참가한 한 시민단체와의 인터뷰(2013. 05)



의 포괄적 참여, 중립적인 토의구조, 회의결과의 공개, 학습기제 등의 틀로 분석했다면 본 연구는 거버넌스의 민주적 정당성이라는 관점에서 대표성·참여성·분권화·투명성이란 틀로 시화지속가능발전협의회를 재분석하여 그 한계를 도출할 것이다.

시화지속가능발전협의회에 대한 재분석은 이를 긍정적으로 평가했던 이전의 연구들과 다르게, 거버넌스에 참여했던 시민단체의 탈퇴로까지 과정을 중시함으로써 기존 평가와는 다른 분석결과를 제시한다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 성공 사례로써 제시되고 있는 거버넌스에 민주적 정당의 관점에서 문제를 제기함으로써 바람직한 거버넌스가 되기 위해서 요구되는 개선방향을 제시한다는 점에서 일반적 의의를 갖는다.

## 제2장 이론적 논의와 분석틀

### 제1절 거버넌스의 개념

거버넌스(governance)에 대한 정의는 학자마다 다양하다(Rhodes, 1997; Pierre, 2000; Amin and Hausner 1997; Jessop 1999; Stoker, 1998; Ansell and Gash 2007; Hirst, 1994). 거버넌스라는 개념이 등장한지는 몇 십 년이 지났지만 여전히 이 개념에 대한 정의는 명확하지 않다. 하지만 각 시대별로 거버넌스의 의미변화를 개략적으로 살펴볼 수 있는데, 우선 1970년대부터 등장하기 시작한 거버넌스는 주로 통치(government)에 대한 유의어로서 사용되었고 국가의 관리 능력에 초점을 맞추는 용어였다. 하지만 1980년대 들어 국제기구들이 이 용어에 관심을 가지기 시작하면서 국가차원의 발전과 통합을 다루는 개념으로서 사용되었다. 특히 국제연합(United Nation)이나 세계은행(World Bank) 등이 거버넌스를 중점적으로 연구하면서 국제 거버넌스(global governance)개념이 발달하고 세계 각 국으로 거버넌스 논의가 확대되었다. 한편 1990년대에는 거버넌스 개념이 시민사회로 확장됨으로써 다양한 이해관계자의 참여와 합의형성이라는 민주주의적 특성이 강조되기 시작하였다. 시민사회를 포함하게 된 거버넌스는 대의민주주의를 보완하고 참여민주주의와 숙의민주주의를 가능케 하는 대안으로서 2000년대 이후 그 개념이 지속적으로 확장되고 있는데, 특히 국제 NGO를 거버넌스의 주요한 행위자로 포함하는 글로벌 거버넌스의 심화와 더불어 국내의 각 지방자치단체와 시민사회 간의 지역 거버넌스(local governance)로의 확대가

두드러지고 있다.<sup>5)</sup>

거버넌스의 개념을 보다 구체적으로 살펴보자면, 크게 최광의·광의·협의의 측면에서 정의를 내릴 수 있다(이명석 2002). 우선 최광의의 측면에서 거버넌스는 누가 어떤 종류의 권한을 소유하는지, 그리고 구성원들 사이에 어떠한 권리와 의무관계가 존재하는지를 규정하는 것이다. 이에 관련하여 Rhodes(1997)는 기업지배구조, 좋은 거버넌스, 신공공관리론, 신정치경제, 국제적 상호관계, 사회-사이버네틱 체계, 네트워크의 7가지 정의를 제시하고 있다. 두 번째는 광의의 정의로써 정부와 관련하여 공통의 문제를 해결하는 기제로서 거버넌스를 의미한다. 여기서 거버넌스는 공동의 관심사를 해결하기 위하여 공식적인 제도와 비공식적인 제약 하에서 이루어진 다양한 참여자들 간의 상호작용의 결과이다. Pierre(2000)는 거버넌스는 사회체제 조정과정에서의 정부의 역할과 관련된 것으로써, 정책 결정과 집행과정에서 네트워크의 중요성이 급증하고 있다고 보았고, Williams(2001)는 거버넌스를 국가 전체적인 차원에서의 정책목표를 조정하고 정책을 결정하며 정책을 평가 및 환류하는 등의 메타정책으로 정의하였다. 이는 재무·인사·정보·자산관리·목표관리 등 정부조직의 관리방법으로써 관료와 시민들의 행태를 변화시키는 다양한 정책, 정부의 구조, 업무수행 방법 및 역할과 관련한 다양한 유형의 거버넌스를 강조하는 특징을 갖는다(Heinrich and Lynn 2000). 세 번째는 협의의 정의로써 ‘신거버넌스’로서의 거버넌스이다. 이는 무중심사회 등으로 특징지어지는 원심모형의 거버넌스로, 시민의 역할

---

5) 한편 이러한 흐름에 대해 Jessop(1999)은 거버넌스는 새롭게 등장한 개념이기보다는 이미 예전부터 국가나 시장경제와는 별도로 존재해 왔던 자연스러운 조정양식의 원형이며, 이것이 기존의 국가 중심의 위계적 조정양식이 한계를 드러내는 국면에서 논의의 초점을 독립된 행위자들로 구성된 조직들 간의 논의와 상호협력의 과정에 두고 있기 때문에 재 주목 받고 있는 것이라고 설명한다.

을 소비자에서 주인으로 재정의하며, 정부의 한계에 대한 인식을 내포한다(Amin and Hausner 1997). 여기서 거버넌스란 시장의 무정부상태와 조직 계층제의 대안적인 형태의 조정 기제로서 법적·공식적인 통제권한 없이 소기의 목적을 달성하고, 구성원·단위 간의 갈등을 해결하는 등의 기능을 수행할 수 있는 능력을 의미한다. 가장 중요한 특징은 네트워크, 비공식적이고 유동적인 존재, 구성원들의 빈번한 교체, 모호하게 규정된 권리·의무관계이다. 네트워크는 정부의 명령이 아니라 정부와의 협상의 결과로 형성되며, 정부와의 공식적인 파트너십과는 개념적으로 뚜렷하게 구분된다.

한편 Hirst(1994)의 논의에 따르면, 거버넌스는 다음의 다섯 가지 차원으로 구분할 수 있다. 우선 굿 거버넌스(good governance)로 불리는, 경제 발전 영역에서의 국제간 발전기구를 의미한다. 둘째는 국제적 기구와 레짐을 의미하는 거버넌스다. 국제통화기금(IMF), 세계은행(WB), 그리고 국제무역기구(WTO)가 대표적인 거버넌스다. 셋째는 기업 지배구조(corporate) 거버넌스다. 경제의 영역에서 회사가 CEO와 이사회만으로 운영하지 않고 주주들과 함께 주요 사항을 진행하고 결정하는 것을 말한다. 넷째는 신공공관리(new public management)에서의 거버넌스를 의미한다. 이는 크게 두 방향으로 구성되는데, 첫째는 공공부문의 민영화고 둘째는 민간기업 운영방식의 도입이다. 이에 따라 정부와 시민의 관계가 기존의 복지국가와 시민의 관계에서 복지서비스 제공자와 소비자로 바뀌게 되었다. 다섯 번째는 네트워크, 파트너십, 심의 포럼 등을 통해 이루어지는 새로운 공동 행동과 관련된 거버넌스이다. 여기서 거버넌스는 중앙집권적이고 위계적인 기존의 정치 체제, 대표제의 한계 등의 폐해로부터 이를 해결할 대안 개념으로 발전한 것으로서, 다양한 영역에서 다양한 행위자가 함께 참여하여 정책을 만드는 것을 의미한다. 거버

넌스는 정책의 정당성을 만드는데 있어 풀뿌리 민주주의를 포함하고 복돋우는 역할을 한다. 그 차원과 범위는 매우 다양한데 도시, 직장, 산업 분야 그리고 행위자는 노동조합, 결사체, 협회, 회사, 시민단체, 지역 대표자, 사회적 기업가, 지역조직 등으로 매우 다양하다.

본 논문에서의 다루고자 하는 거버넌스는 협의의 거버넌스로서 Hirst가 정의한 다섯 번째 개념의 거버넌스와 동일하다. 경제나 행정적 분야에서의 거버넌스 또는 국제적 차원의 글로벌 거버넌스와는 달리 공공정책이나 사회의 갈등해결 과정에서 기존의 정부 중심의 독점적이고 일방적인 통치를 벗어나 다양한 구성원이 서로의 의견을 교환하며, 상호 이해와 협상과정을 통해 갈등을 최소화하고 상호호혜적인 결과를 도출해 낼 수 있는 거버넌스가 본 논문에서 정의하는 거버넌스이다. 이러한 거버넌스는 민주적 관점에서 굉장히 고무적이다(Hirst, 1994). 표1은 이러한 거버넌스를 행정과 신공공관리의 영역에 한정하여 해석한 것과 비교하여 나타낸 것이다.

한편 Stoker(1998)는 거버넌스의 이론화에 관해 논의하면서 다음과 같은 주장을 한다. 우선 거버넌스란 정부를 포함하지만 동시에 정부를 넘어서는, 복잡한 기구들과 행위자들을 포함하는 것을 의미한다. 그러나 이는 의사결정의 관계를 복잡하게 만들기 때문에 기존의 정부의 행위를 정당화하는데 사용되는 규범적인 기준들로 거버넌스를 설명할 수 없다는 딜레마를 갖는다. 따라서 이를 해결하기 위해서는 거버넌스의 정당성을 강화하는 것이 중요하다. 둘째, 거버넌스는 사회적, 경제적 이슈를 다루는데 있어서 경계와 책임성의 불명확함을 인식한다. 기존의 정부가 두 분야를 분리하여 다루면서, 중첩되는 부분에 접근하는데 한계를 가진 반면 거버넌스는 정부와 민간 그리고 시민사회 등에서 다양한 조직이 참여하기 때문에 이를 다루는데

[표 2] 거버넌스 비교

	행정 (public administration )	신 공공관리 (NPM)	거버넌스 (governance)
시민-국가 관계 (citizen-state relationship)	복종 (obedience)	수혜권 (entitlement)	권한 강화 (empowerment)
공무원의 책임 (accountability of officials)	정치가 (politicians)	고객 (customers)	시민과 이해당사자 (citizens and stakeholders)
지침·원칙 (guiding principles)	법·규제에 대한 순응 (compliance with rules and regulations)	효율성과 성과 (efficiency and results)	책무성, 투명성, 참여 (accountability, transparency and participation)
성공 기준 (criteria for success)	산출 (output)	성과 (outcome)	과정 (process)
핵심적 속성 (key attributes)	불편부당 (impartiality)	전문성 (professional ism)	반응성 (responsiveness)

출처: UNDESA(United Nations Department of Economic and Social Affairs)(2005)

용이하다. 하지만 여기서 제기되는 비판은 다양한 행위자와 조직이 참여하면서 문제가 잘못되었을 경우 누가 책임을 지는지가 모호하다는 것이다. 셋째, 거버넌스는 연대행동에 있어 기구들 간에 권력의존(power dependence)관계가 존재한다. 거버넌스는 다양한 형태의 파트너십을 포함하는 상호의존적인 과정이며, 여기서 각 조직들은 거버넌스의 목표 달성을 위해 다른 조직들과 상호 협력해야 한다. 이를 위해 각 조직의 자원을 교환하고 협상할 필요가 있다. 하지만 이러한 권력의존은 의도하지 않은 결과를 산출하여 악화시킨다는 문제점을 가지고 있기도 하다. 넷째, 거버넌스는 행위자의 자율적인 자치 네트워크에 관한 것이다. 그리고 주요 참여자들 사이에서 통제되는 자주적인 조직 시스템은 정부가 부과하는 규제보다 더욱 효과적이다. 하지만 동시에 이러한 거버넌스는 책무성의 결핍이라는 문제를 경험할 수 있다. 책무성의 결핍은 두 단계로 이루어지는데 하나는 네트워크를 구성하는 개인적 수준에서, 다른 하나는 네트워크에서 배제된 수준에서 나타나게 된다. 다섯째, 거버넌스는 정부에게 일을 처리하는데 있어 조정하고 지도하는데(steer and guide) 새로운 기구와 기술을 사용할 수 있게 한다. 이상과 같은 Stoker의 주장에 따르면, 거버넌스는 기존의 정부가 경험하지 못했던 새로운 방식임과 동시에 기존 정부의 한계를 넘어설 수 있는 새로운 기구이다. 하지만 동시에 정당성과 책무성의 결핍이라는 문제를 내포하고 있기도 하다. 따라서 다음절에서는 거버넌스의 민주적 정당성에 대해 보다 자세히 살펴보겠다.

## 제2절 거버넌스의 민주적 정당성

거버넌스에 대한 논의가 증가하는 만큼 거버넌스의 민주적 정당성에 대한 관심도 증가하고 있다(Sørensen and Torfing, 2003; Rhodes, 2000; Keohane, 2005; Hirst, 2000; Peters, 2000). 거버넌스는 대의민주주의의 한계에 대한 보완으로서, 기존의 정부 중심의 일방적인 통치를 벗어나 다양한 이해관계자가 협의를 통하여 갈등을 최소화하고 상호호혜적인 결과를 도출해 낼 수 있는 기제라는 점에서 주목 받고 있다. 대의 민주주의에서의 주권자인 인민과 대리인으로서 선출된 대표자 사이의 간극은 필연적이라는 점에서, 거버넌스는 이러한 간극을 특정 상황에서 이해관계자의 직접 참여를 통해 해결하고자 한다. 따라서 거버넌스의 이러한 특징은 정부와 정책의 민주적 정당성을 보완·강화시킨다. 하지만 동시에 거버넌스는 그 스스로 정당성을 확보할 수 있는 기제를 명확하게 가지지 못함으로써 산출된 정책에 대한 정당성에 의문이 제기될 수 있다는 문제점을 갖기도 한다.

Keohane(2005)의 경우는 거버넌스를 규칙을 만들고 시행하는 것, 주어진 활동의 영역 안에서 권력의 행사 등으로 정의하면서, 거버넌스가 활동함에 있어 반드시 일반적인 동의를 통한 권위를 얻어야 할 필요는 없다고 본다. 하지만 민주주의에서 규칙들이 정당성을 가지기 위해서는 그것들이 민주적인 원칙에 따라 형성되고 민주적 원리에 적합해야하기 때문에 정당성이 필요하다고 주장한다. 세계은행의 경우에는 거버넌스란 시민 또는 그들의 대표자가 요구하는 공공재나 기타재화를 제한된 자원을 가지고 효율적으로, 투명하고 공정하게, 책임성 있는 방식으로 제공하는 공공조직의 제도적 능력이라고 정의하고 있는데 이는 거버넌스 개념에 있어 효율성, 투명성, 공



정성, 책임성이 그 정당성을 담보하기 위해서 필수요소임을 의미하는 것이다(키에르, 2007).

거버넌스에서의 정당성 문제는 주로 민주성과 효율성의 결핍으로부터 발생한다. Scharpf(1997)는 정당성을 투입 지향적과 산출 지향적으로 구분하는데, 이와 같은 방법은 정당성을 어떻게 확보할 수 있는가에 대한 답을 찾는데 유용하다(키에르, 2007). 투입 지향적 논의는 집단에 부과되는 의사결정에 있어서 다수에 의해 수용된 민주적 절차가 설정되었는지에 초점을 맞추고, 산출 지향적 논의는 효과적 정책은 공동선에 부합할 때 정당성을 확보할 수 있다는 의미에서 실질적 기준에 초점을 맞춘다. 즉 정당성을 확보하기 위해서는 효율성뿐 아니라 민주성도 필요하다는 것이다.

거버넌스의 민주적 정당성은 그 자체가 바람직하다는 규범적 의미에서 중요할 뿐 아니라 시민들의 적극적 지지를 확보하여 효과적 정책 산출을 가능케 하는데 필요하다는 점에서 중요하다. 그렇다면 거버넌스가 그 정당성을 갖추기 위해서 요구되는 것은 무엇일까? 우선은 다양한 주체의 참여이다. 거버넌스를 구성함에 있어서 포괄적인 참여자들로써 네트워크를 조직하는 것이다. 하지만 이는 책임성의 문제를 불러일으키기 쉽다. 다양한 이해관계자가 관여하는 상황에서 누가 무슨 일을 했는지 밝히는 것이 쉽지 않기 때문이다(Rhodes, 2000). 어떤 행위에 대해 책임성이 있다는 것은 어떤 일에 대해 설명하고 책임질 의무가 있다는 것이다(Bevir, 2007). 따라서 거버넌스의 정당성을 강화하기 위해서는 참여성을 강화하는 동시에 책임성의 구조를 명확히 하는 것이 중요하다.

다음으로 필요한 것은 민주주의 결핍의 문제를 방지하는 것이다. 거버넌스는 다양한 주체가 참여하는 네트워크 활동을 통해 협의를 진행한다. 하지만 서론에서 언급하였듯이 네트워크의 폐쇄성으로 인

한 민주주의의 결핍이라는 문제가 제기될 수 있다. 이는 책임성의 문제와 마찬가지로 거버넌스의 민주성을 약화시킨다. 포괄적 이해관계자로 구성된 네트워크는 일반적 의사를 바탕으로 하여 협의를 진행해야 하지만, 이는 종종 어떤 집단이나 개인은 배제하는 방향으로 흐르기도 하기 때문이다(키에르, 2007). 또한 거버넌스에 참여한 이해관계자들 간의 이익 경합성이 악화되고 체제가 고착화되면서 내부의 결합된 이익에만 집중할 가능성이 높아진다. 이러한 폐쇄성과 배제성은 거버넌스의 민주성 확보를 어렵게 한다(Sørensen and Torfing, 2003). 이 경우에는 거버넌스 참여자의 대표성을 강화하고, 의사결정에 있어 분권화를 촉진하고, 거버넌스의 활동의 투명성을 강화하는 것이 요구된다.

이상의 논의를 정리하면 다음과 같다. 기존 정치체제인 대의민주주의에서 정부와 의회는 시민들의 투표를 통해 선출됨으로써 대표자로서의 민주적 정당성을 확보한다. 대표자들은 선거를 통해 공약을 제시하고, 국민들의 의견을 수렴하며, 선거결과를 통해 유권자들이 그들의 공약을 얼마나 선호하는지 알 수 있다. 그리고 시민들은 선거를 통해 후보들을 파악하며 대표자를 선출하고 동시에 재평가를 거친다. 이러한 회고적 책임성은 대의제의 민주적 정당성을 확보하게 한다. 그러나 거버넌스의 경우는 위와 같은 민주적 정당성과 책임성을 확보할 수 있는 절차나 제도가 결여되어 있다. 거버넌스를 구성하는 참여자들은 선출직도 아니며, 투표도 거치지 않기 때문이다. 또한 그들은 그들의 행동에 대한 책임을 명확히 가지지 않는다. 그렇기 때문에 이처럼 민주적 정당성이 결여된 이들이 대다수 시민이나 국가에 커다란 영향력을 미치는 정책을 거버넌스를 통하여 추진할 경우, 그것의 민주성과 책임성에 문제가 제기될 수 있다.

따라서 거버넌스의 정당성을 제고할 수 있는 여러 방안이 제시되

고 있는데, 우선 거버넌스 의사결정과정의 투명성을 제고하는 것이다. 이를 통해 정보에 대한 시민의 권리를 향상시킬 수 있으며, 네트워크의 폐쇄성과 배제성을 약화시킬 수 있다(Bevir, 2007). 다음으로는 시민이 직접적으로 통제하거나 주장을 투입할 수 있는 여러 방식의 제도들을 도입하는 것이다. 예를 들어 여론 조사나 초점 집단 조사, 공론 조사<sup>6)</sup>, 주민공청회 등은 거버넌스 운영에 있어 외부의 의견을 거버넌스 내에 민주적으로 투입시킬 수 있다는 점에서 중요하다. 더욱이 최근 인터넷 기술과 기기의 발달로 스마트폰이 보편화되고 SNS 등이 활성화 되었다는 점에서 이를 활용한 정보공유와 의견수렴, 정책 시뮬레이션 등도 유용한 대안이 될 수 있다(임은선, 2013).

특히 세계 각 지역의 대중 민주주의(popular democracy) 사례<sup>7)</sup>를 연구한 Wainwright(2003)은 이러한 참여가 정당성을 갖기 위해서는 다음의 6가지 요인이 충족되어야 한다고 주장하는데, 이는 거버넌스의 정당성 획득방안에도 유사한 함의를 제공한다. 우선 참여의 개방

---

6) Fishkin(1991)이 제시하는 공론 조사(deliberative poll)의 경우는 일반 대중에게 충분한 정보를 제공하고 논의할 기회를 준 후에 여론 조사를 진행한다는 점에서 특징을 갖는다. 이 기법은 우선 소규모의 표본에게 주어진 주제에 대한 다양한 의견을 접하도록 한 후에, 표본이 문제의 구체적 내용을 파악한 상태에서 집단 토론을 전개한다. 그리고 토론을 통해 그에 대한 개별적 판단을 내리도록 한다. 공론 조사의 특징은 이런 과정을 거친 뒤에 여론조사를 할 경우 일반 여론 조사에서는 파악할 수 없었던 의사를 측정할 수 있다는 것이다.

7) Wainwright(2003)는 브라질 포르투 알레그레(참여예산제도), 영국의 루튼(NDC 프로그램과 지역 공동체 주도 재생)과 뉴캐슬(노동조합과 지역주민의 공공 서비스 민영화 저지) 그리고 이스트 맨체스터(NDC 프로그램과 지역 주민의 공공 서비스 운영), 노르웨이의 트론헤임(지자체 실험모델을 통한 민영화 저지), 이탈리아의 그로타마레(주민 참여방식의 도시계획), 스페인의 세비아(브라질의 참여예산제 도입) 등에서 문제 해결을 위해 대중과 조직들이 직접 참여한 사례들을 분석하여 이를 대의민주주의의 한계를 넘어서는 대안으로 제시하고 있다.

성이다. 비록 소수만이 참가하더라도 결정에 영향을 받는 모든 이들에게 그 토대가 열려있어야 한다. 둘째로, 공개적으로 협상하고 서로 동의한 규칙들이 있어야 한다. 셋째로, 이러한 규칙들은 투명성·공개성·정규성 등을 포함해야 한다. 넷째, 국가에서 독립된 참여적 과정의 자율성을 확보해야 한다. 다섯째, 지식의 진정한 공유가 이뤄져야 한다. 여섯째, 겸손하며 권력을 공유하는 형태의 리더십이 존재해야 한다. 위의 조건들이 실현될 때 이해관계자들이 참여해 합의한 결정이 그 정당성을 가질 수 있으며, 이는 거버넌스에도 유사하게 적용된다.

### 제3절 시화지속가능발전협의회

2014년 6월까지 사회과학 분야에서 시화지속가능발전협의회를 다루고 있는 논문은 대략 20개 내외다. 그 중 이를 거버넌스로 다루고 있는 논문이 13개이며, 이 경우 행정학 분야의 논문이 대부분을 차지하고 있다. 그리고 이 논문들 중 시화지속가능발전협의회를 실패한 사례로 보는 경우는 1건에 불과했으며, 2건만이 시화지속가능발전협의회에서 일어났던 갈등을 논문의 주제로 다루고 있다. 나머지 논문들은 모두 시화지속가능발전협의회를 성공적 거버넌스로 분석하고 있다.

협의회 내부의 갈등으로 시민단체가 탈퇴한 2006년 이후에 시화지속가능발전협의회를 다루고 있는 논문들 중 최근의 것을 중심으로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선 홍성만·이종원(2009)는 시화지속가능발전협의회를 일종의 숙의기제로 파악하고, 개발과 보존이라는 이슈를 둘러싸고 이해당사자 간 갈등과 학습을 통해 합의형성의

기제를 제도해 나갔다는 점에서 시화지속가능발전협의회를 성공적인 것으로 평가하고 있다. 이 논문은 시화지속가능발전협의회를 속의 거버넌스 모델을 통하여 분석함으로써 기존 거버넌스 논의에 새로운 시각을 더했다는 점에서 의의가 있으나, 시화지속가능발전협의회에서 제시되고 있는 일반적 장점들은 다룬 반면 시화지속가능발전협의회에서의 갈등을 인지하고 있음에도 불구하고 이에 대한 논의는 연구에서 다루지 않았다.

최세광(2012)은 공공갈등 관리 기제로서 시화지속가능발전협의회를 거버넌스 제도적인 관점에서 분석하고, 이를 통하여 합의된 내용을 갈등해결의 평가기준인 수용성과 지속성, 관계변화를 적용하여 분석하였다. 이 논문은 시화지속가능발전협의회가 만장일치라는 의사결정 형태를 적용함으로써 참여자 모두가 만족할 수 있는 합리적 대안을 도출하고 있다고 평가했다. 하지만 이 논문은 시기 상 2012년도에 작성되었고, 내용 상 시화호 개발 초기 정책부터 다루고 있음에도 불구하고 2006년, 시민단체 일부가 거버넌스 협의 방식에 불만을 제기하며 탈퇴한 갈등이 포함되어 있지 않다. 또한 거버넌스에서 구성원의 행위와 관계보다는 정책 자체에 더욱 집중하고 있다는 점에서 한계를 지적할 수 있다.

문태훈·이재준(2012)의 경우는 기존 연구와 달리 시화지속가능발전협의회를 환경문제 해결기구의 관점에서 평가한다. 또한 분석방법으로 문헌자료, 개방형설문조사, 심층면담의 삼각측정을 활용함으로써 시화지속가능발전협의회에 대한 보다 다층적인 시각을 제시하고 있다. 특히 인터뷰의 내용을 직접 인용함으로써 사안에 관한 찬반입장을 잘 보여주고 있다. 하지만 시화지속가능발전협의회를 거버넌스가 아닌 환경문제 해결기구로서 한정한다는 점에서 관점에 차이를 갖는다.

한편 박선권(2007)은 시화지속가능발전협의회는 심의민주주의로서의 거버넌스 모델과 거리가 있다고 평가하고 있다. 이 논문은 시화지속가능발전협의회가 등장하게 된 역사적 맥락, 구성, 참여자들의 주장들과 논쟁, 의사소통의 조절 양상 등을 다루어봄으로써 이것이 그 내재적 결함으로 인해 깨어질 수밖에 없었다고 평가한다.<sup>8)</sup>

그러나 마강래·문태훈(2012)은 시화지속가능발전협의회를 다양한 이해관계자를 포함하는 다층적 거버넌스로 보고, 이 거버넌스가 갈등 조정자로서의 역할을 훌륭히 수행했다고 평가한다. 이 논문은 협의체의 공과(功過)를 구체적으로 논의하기 위해 시화지속가능발전협의회의 갈등 양상을 고찰하고, 갈등을 풀어나가는 협의체 이해관계자들을 대상으로 설문조사 및 면접조사를 통해 시화지속가능발전협의회의 갈등 조정 역할을 평가하였다. 이 논문은 시화지속가능발전협의회를 거버넌스의 성공사례로 다루고 있는 논문들과 달리 시화지속가능발전협의회에서 발생했던 갈등에 초점을 둔다는 점에 의의가 있다. 또한 구성원을 대상으로 직접 조사를 시행함으로써 내부자의 생각과 평가를 직접 알 수 있게 해준다. 특히 개발사업의 갈등에 있어서 구성원들의 시각차는 시화지속가능발전협의회를 이해함에 있어서 보다 다각적인 분석을 가능하게 한다. 하지만 조사 대상자가 2010년 당시의 구성원이었고, 따라서 시화지속가능발전협의회를 탈퇴한 이들은 조사대상에 포함되지 않았다. 비록 이를 고려하여 협의

---

8) 저자는 특히 다른 연구들에서는 긍정적 평가를 받았던 거버넌스 내 인적 구성을 비판하고 있는데, “하버마스의 ‘체계’와 ‘생활세계’ 혹은 루만의 ‘기능적 체계들’과 ‘사회운동’ 간의 관계라는 사회이론의 관점”에서 본다면, ‘시민운동’을 대표하는 새로운 행위자들로 분류될 수 있는 이들은 공동위원장 1인과 지역시민환경단체 7인에 불과하기 때문이다. 그는 오히려 시화지속가능발전협의회가 조직의 안정과 존속, 기존의 정책결정 관행에 위협이 될 수 있는 외부세력을 제거하기 위한 수단으로, 잠재적인 위협세력을 포섭하는 제도였다고 평가하고 있다.

회에 직·간접적으로 관여했던 외부 인사를 2차 면접에 포함시켰지만, 당시의 갈등을 구체적으로 다루는 데는 한계를 갖는다.

이상의 논의를 정리해보면 시화지속가능발전협의회를 긍정적으로 평가하는 논지의 주요 근거는 이해관계자가 포괄적으로 참여하고, 전원합의라는 의사결정구조를 택하고, 전문성 함양을 위해 학습 기제를 이용하며, 회의 결과를 공개한다는 점이다. 하지만 2006년의 갈등을 중심으로 살펴본다면 참여의 다양성, 참여율, 네트워크의 폐쇄성과 배제성, 불완전한 전원합의, 발언권의 배분과 수용정도, 전문성의 차이, 불투명한 회의운영 등 다양한 측면에서 비판이 제기된다.

## 제4절 연구 분석틀

본 논문에서 시화지속가능발전협의회를 분석하기 위해 제시하고 있는 대안적 틀은 참여성·대표성·분권화·투명성이다. 시화지속가능발전협의회를 긍정적으로 평가한 기존의 연구들은 시화지속가능발전협의회를 주로 이해관계자의 포괄적 참여, 중립적인 토의구조, 회의결과의 공개, 학습기제 등의 틀로 분석하였다. 하지만 이러한 요인들은 시화지속가능발전협의회를 체계적으로 파악하는데 미진한 점을 나타내고 있다. 따라서 본 논문은 문헌 검토를 참고하여, 기존의 틀에서는 논의되지 못했던 요소들을 발견할 수 있도록 대안적 틀을 제시하고, 이를 이용해 시화지속가능발전협의회의 거버넌스적 역할을 분석하고자 한다. 참여성은 거버넌스에 다양한 이해관계자들이 참여하고 있는가를 의미하며, 대표성은 거버넌스에 참여하는 이들이 다양한 이해관계자를 대표할 특성을 가지고 있는가의 여부가

다. 분권화는 거버넌스 내에서 발언권과 의사결정권이 공평하게 이루어지고 있는가를 의미하며, 투명성은 거버넌스의 활동과 회의가 투명하게 공개되고 있는가의 여부를 뜻한다.

[그림 1] 거버넌스 분석 틀



본 사례의 경우 참여의 면에서 다층의 이해관계자가 구성원이 된 것은 맞았지만, 지역주민<sup>9)</sup>이 구성원으로 참여할 수 없었다는 점과 참여한 시민단체의 경우에도 지역의 시민단체만 참여하고 전국적인 규모의 시민단체는 처음부터 참여가 제한되어 있었다는 점이 지적

9) 지역주민으로서 그 대표성을 가졌다고 하여 각 지방 시의회의원 3명이 민간부문 지역주민 의원으로 참여하였다. 하지만 시의회 의원들이 거버넌스 내에서 지역주민의 역할을 제대로 수행했는지는 부정적인 의견이 많다(박태순, 2007; 정규호, 2007).



된다. 또한 시간과 상황의 변화에 따라 참여를 원하는 자들을 거버넌스 안으로 포함할 수 있는 방안이 요구되었지만 개선되지 않았다. 그리고 참여율 면에서도 그 수치가 하락하는 경우가 높다는 점을 지적할 수 있다. 네트워크가 폐쇄적으로 운영되고, 고착화가 심해지면 집단사고가 나타날 위험성이 있다. 거버넌스는 포괄적인 이해관계자가 참여한다는 점에서 다양한 의견과 주장이 나타나는데, 위의 경우 이러한 논의가 이루어지기 힘들다. 다음으로는 전원합의에 대한 비판이다. 의사구조는 전원합의로 이루어지도록 되어 있지만 실제 시민단체가 탈퇴하게 된 갈등이 여기서 비롯되었다는 점에서 자세히 살펴볼 필요가 있다. 문제제기를 하는 소수의 의견을 무시하는 회의가 진행되었고, “개발규모를 합의할 당시 시민단체들은 내부에서 조차 합의를 이루지 못했으며, 안산시도 탈퇴한 상태였고 시민단체에서 추천한 위원도 분명 반대의 의사를 밝혔음에도 불구하고 이를 무시하고 잠정합의가 되었다.”<sup>10)</sup> 외적으로는 전원합의체라고 선전하고 내부에서는 민주적인 의사 결정이 전혀 이루어지고 있지 않은 것이다. 전원합의를 위해서 필요한 것은 전원이 합의할 수 있는 논의를 거치는 것이다. 결과만 전원합의이고 과정이 그렇지 못하다면 전원합의는 허울뿐인 좋은 규칙에 불과하다. 학습기제의 경우에도 두 가지 비판이 제기되는데, 우선 그 효과에 관한 비판이다. 개발 사업에 관한 논의에 참가하기 위해서는 상당한 수준의 전문성이 요구되는데, 이것이 몇 번의 학습으로는 해결되기 어렵다는 것이다. 더욱이 개발 전담자들인 정부 측에 비해 시민단체의 그 분야에 대한 전문성은 낮은 경우가 많다. 또한 상반되는 주장의 전문가를 통한 양방의 학습이 이루어지곤 했는데, 이 경우 각각 지지하는 입장의 전문가와 그룹이 친밀한 경우가 많다. 이때에는 전문가라 할지라

---

10) 시화MTV 개발반대시민대책위원회 성명서 2007-08-14

도 그 내용에 대한 신뢰성이 높지 않을 수 있다(마강래·문태훈, 2012). 마지막으로 회의 결과를 공개했다는 점이다. 회의 결과의 공개는 투명성 측면에서 매우 긍정적이다. 하지만 공개된 내용의 질 또한 그러하냐는 비판이 제기된다. 단편적인 결과들로만 썬 회의 문은 거버넌스 구성원이 아닌 경우 그것이 무엇을 의미하는가에 있어 어려움을 수반한다. 또한 회의 과정에 대한 공개는 이루어지지 않았다. 거버넌스의 경우 그 안에서 합의도 중요하지만 합의에 이르는 과정도 중요하다. 하지만 이에 대한 기록은 공개되지 않는다. 참관의 경우도 투명성을 제고하기는 그 또한 제약이 있다는 점이 문제로 제기된다.

따라서 본 논문은 참여성·대표성·분권화·투명성의 4가지 대안 틀을 이용해 기존 연구에서 분석되지 않았던 요인들을 살펴 볼 것이다. 본 논문은 기존 문헌검토, 시화지속가능발전협의회 내부자료(회의자료, 회의결과, 자료집)검토, 시화지속가능발전협의회 관련 부처·시민단체의 자료 검토, 언론자료 검토를 바탕으로 이루어지며, 필요한 부분에서 관련 당사자와 인터뷰를 진행하였다. 또한 위에서 언급했듯이 시민단체가 탈퇴한 2006년의 갈등을 거버넌스 운영의 핵심으로 보기 때문에 이를 중심으로 시화지속가능발전협의회 거버넌스를 분석할 것이다. 따라서 본 연구의 주 분석 기간은 제1기 시화지속가능발전협의회가 운영되었던 시기(2004.1~2008.2)다.

## 제3장 시화지속가능발전협회의의 개관과 주요 갈등

### 제1절 시화지속가능발전협회의 형성 배경

시화지속가능발전협회의는 시화지구 개발계획을 둘러싸고 한국수자원공사와 시민단체 간에 대립이 첨예해지자 수자원공사를 비롯한 정부와 시민단체가 이를 함께 논의해보기 위해 2004년에 구성한 협의체이다. 시화호<sup>11)</sup>는 군자만 지역을 간척지화하면서 만들어진 호수인데, 수질오염대책이 미흡한 상태에서 공사가 진행되어 그 수질이 급격히 악화되었다. 더욱이 지역의 생활폐수를 비롯해 반월공단과 시화공단의 폐수가 유입되면서 물고기 수십만 마리가 폐죽음을 당

---

11) 시화호는 경기도 시흥시, 안산시, 화성시에 둘러싸인 인공호수로 1970년부터 계획된 반월특수지역개발계획에 따라 조성되었다. 대단위 간척종합개발 사업의 일환으로 1987년 4월에 시작한 시흥시 정왕동·오이도와, 안산시 대부동 방아머리를 잇는 시화방조제 공사가 1994년 1월에 완공되면서 생성되었다. 시화방조제의 길이는 12.7km이고(한국수자원공사, 시화지구 2단계 개발기본구상, '98.5), 형성된 호수면적은 43.80km<sup>2</sup>이며 시화호 수질에 직접적인 영향을 미치는 유역의 범위는 476.5km<sup>2</sup>이다. 시화호의 총저수량은 332백만 톤, 관리수위는 -1.0m, 최대수심은 18m에 달하며, 해수유입량은 380백만 톤/년(해수유통 30백만 톤/일중 100만 톤순수유입, 체류일수 300일)이다.(건교부, 시화지구 장기종합계획, '06.5) 시화호는 본래 간척지에 조성될 농지나 산업단지의 용수를 공급하기 위한 담수호로 계획되었다. 하지만 방조제 완공 이후 시화호 유역의 공장오폐수 및 생활하수의 유입으로 수질이 급격히 악화되어 1997년 이후 해수를 유입하기 시작했고 2000년 12월에 정부는 시화호의 담수화를 포기하고 해수화를 확정하였다(<http://shihwa.ho.kr/location.php>-국토해양부 시화호 소개).

하고, 악취가 심해지는 등 상태는 더욱 심각해졌다. 결국 호수의 물을 바다로 방류하여 이를 해결하고자 하였으나 이는 단기적인 수질의 개선만 가져오는데 그쳤다. 따라서 수질오염과 대기오염 문제가 심각해져 지역사회의 불만이 높아져갔다. 더욱이 시화호 수질의 악화로 인해 농림부는 시화호의 물을 농업용수로 사용하는 것을 포기하기에 이르렀다. 하지만 갈수록 심각해지는 사태에도 불구하고 정부는 환경오염 문제에 대한 해결책을 내놓지 못하는 상황이었고, 이에 지역시민단체를 중심으로 1999년 시화호시민연대회의<sup>12)</sup>가 조직되어 시화호 환경개선에 나서기 시작했다.

시화호시민연대회의는 지방자치단체, 전문가 등과 함께 시화호 생태공원 조성을 위한 시민안을 제출하기도 하였으며, 워크숍, 주민공청회, 심포지엄 등을 개최하며 지역사회를 대상으로 시화호 문제를 공론화 하는데 적극적으로 대처하였다. 또한 이들은 정부가 시화호 사업을 추진함에 있어 잘못된 점을 폭로하고, 성명서를 발표하고, 항의집회를 개최하고, 시화호 정책 실패에 따른 피해와 법적 대응 방안 모색을 하는 등 정부를 대상으로 시화호 문제에 접근하기도 하였다(박선권, 2007). 시민연대회의는 소속 단체의 지속적인 대책회의와 워크숍을 통해 시화호 문제 해결에 적극 나섰고, 시화호와 주변공단을 중심으로 피해 및 오염조사 활동, 무단방류저지, 조사감시 활동 등 시화호 환경 개선 활동도 활발히 펼쳤다.

하지만 시화호로 인해 발생한 문제가 여전히 해결되지 않고, 정부 보다는 시민단체가 직접 나서서 문제 해결을 위한 활동을 하고 있는 상황에도 불구하고 시화지역에 대한 새로운 개발계획<sup>13)</sup>이 수립

---

12) 시흥환경운동연합, 시흥YMCA, 환경을 생각하는 교사모임, 안산 YMCA, 안산 환경운동연합, 안산경실련, 안산 YWCA, 안산녹색소비자연대, 시화호생명지킴이, 안산환경개선시민연대, 화성환경운동연합, 화성YMCA, 화성연안문화환경연대

13) 13개 관계기관이 참여하는 범정부 차원의 ‘시화정책협의회’에서 ‘시화호종합이

되었다. 개발의 내용은 시화지구 북측간석지에 멀티테크노밸리(MTV)라는 대규모 상업·공단지구를 건설한다는 것이었다. 이는 즉 각 지역주민의 반발을 불러일으켰고 시화호시민연대회의를 비롯한 시민단체들은 개발안에 문제를 제기하며 반대하였다. 수자원공사와 정부는 계획에 따라 개발을 진행하려 하였지만 시민단체의 거센 반발에 이를 지연할 수밖에 없었다. 위에서 살펴봤듯이 시민단체는 시화호 환경개선 운동을 하며 지역사회에 상당한 영향력을 가지고 있었고, 따라서 정부도 이들의 주장을 무시할 수 없었기 때문이다. 또한 각 지방자치단체도 시화호 개발방안에 대하여 각 시의 이해에 따라 의견 차이를 보였다(문태훈·이재준, 2012).

계속되는 대립으로 난맥상에 있었던 시화호 문제는 당시 개발을 맞고 있던 건설교통부가 지역시민단체와 주민의 의견을 수렴해서 최종안을 만들겠다고 의견을 제시하고, 시화호시민연대가 이에 3가지 전제조건<sup>14)</sup>을 제안한 후, 이것이 합의되면서 서로의 필요에 의해 시화지속가능발전협의회로 구성 되었다. 즉, 시화호 문제에 일차적인 책임을 가지고 있던 정부가 정책을 계속적으로 추진하기에는 무리가 있음을 인식하고, 이미 착수 단계에 와 있는 정부의 개발계획을 물리력으로 무산시키기가 어려운 상황에서, 시민단체는 지역 현안인 수질 및 대기오염 문제의 효과적 해결을 위한 대안을 제기해야 하는 부담과 책임을 가지고 있었기 때문에 이들의 입장이 상호

---

용계획안'을 수립하여 추진하고자 했다. 주요내용은 시화지역 환경개선과 친환경적 첨단복합도시 조성을 목적으로 북측 간석지 317만평에 시화 멀티테크노밸리(Multi-Techno Valley)를 조성하고, 수도권 관광, 레저 공간 등을 고려하여 남측간석지에 1720만평의 송산그린시티를 만들며, 대체에너지 확대와 시화호 수질 개선을 목적으로 방조제 지역에 시화조력발전소를 건설하는 것 등이 있다.(정규호, 2007)

14) 민간시민단체 전문가를 참여시키고, 논의결과는 대중에 공개하며, 다수결이 아닌 합의제로 운영할 것이 그 전제조건이다(문태훈·이재준, 2012).

결합 되면서 갈등과 대치 상황에 놓여 있던 정부와 시민단체가 협의회 구성에 적극적으로 합의하게 된 것이다(정규호, 2007; 박태순, 2007).

[표 3] 시화호 관련 연혁

구분	내용
1986.12	시화지구 착수(시화공단, 방조제)
1994.01	방조제 최종 물막이 공사 완공(시화호·간석지 생성)
1996.07	환경부, 수질개선대책 발표(2005년까지 약 4,500억원 투입계획)
1996.12	시화지구를 대기환경 규제지역으로 지정
1997.03	시화방조제 배수갑문을 개방하여 해수 유입
1998.06	건교부, 북측간석지 323만평 개발계획(안) 수립
1998.11	반월특수지역 <sup>15)</sup> 확대 지정(시화호, 남·북측간석지)
1999.03	12개 단체 시화호 시민연대회의 결성
1999.05	시화 남측 간석지에서 공룡알 화석 발견
1999.09	감사원, 시화지구 종합계획 수립 통보
2000.03	문화재청, 공룡알 화석 발견지역 480만평을 천연기념물 제414호로 지정
2000.09	시화지구 정책협의회 구성
2000.12	정부, 시화호 담수화 공식 포기 발표, 해수호로 관리 확정
2001.07	시화지구 장기종합계획수립 용역착수(국토연구원 외 6개 기관)
2001.08	해양수산부, 시화호 종합관리계획확정('06년까지 7,451억 투

15) 반월특수지역은 수도권 내 부족한 산업용지와 주거 공간 확보를 위하여 1977년

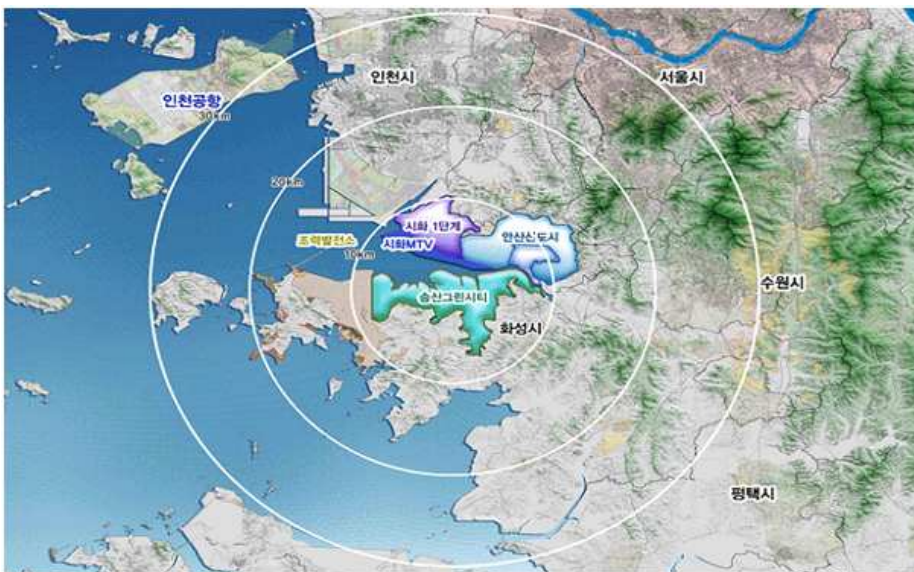
	자) 시화멀티테크노밸리(MTV) 개발계획 고시(10.48km <sup>2</sup> )
2003.09	경기도 의회 시화호 북쪽 317만평 개발 사업(시화멀티테크노밸리) 반대 결의
2003.10	시화멀티테크노밸리 사업 환경영향평가서 재작성 요청
2003.12	시화지구 장기종합계획 공청회개최(국토연구원)
2003.12	시민연대회의가 정부측에 협의회 구성제안
2004.01	“시화지역 지속가능발전협의회” 구성(제1기)
2004.10	시화지구 환경개선특별대책 로드맵 수립
2005.02	송산그린시티 개발계획 수립용역 착수
2005.09	시화MTV 개발규모 검증용역 시행
2006.02	수자원공사, 시화MTV사업 개발검증용역 결과 발표
2006.03	안산시, 시화지속가능발전협의회 탈퇴
2006.04	시화지구 장기종합계획 확정(시화정책협의회)
2006.06	시화MTV 개발규모합의(9.26km <sup>2</sup> )
2006.07	시화지속가능발전협의회 참여시민단체 중 일부 탈퇴 'MTV 개발반대대책위' 구성
2006.10	안산시, 시화지속가능발전협의회 복귀
2007.03	건교부, 시화멀티테크노밸리(MTV) 개발계획 변경고시(9.26km <sup>2</sup> )
2007.07	민·관 협력 우수사례 대상수상 (민관협력포럼)
2007.08	건교부, 시화 MTV 개발사업 기공식
2008.02	「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제정 (대통령

부터 경기도 시흥시·안산시·화성시 일원에서 추진된 개발 사업이다.

	령 제19886호)
2008.04	시화지구 지속가능 발전협의회 운영규정 제정 (국토해양부 훈령 제2008-43호)
2008.04	시화지구 지속가능발전 협의회 공식기구 출범 (제2기 시화지구 지속가능발전협의회 구성)

참고: 시화지구지속가능발전협의회 홈페이지, 시화호 홈페이지, 박선권(2007)

[그림 2] 시화호 지역과 관련 사업 위치도



출처: 시화지구지속가능발전협의회 홈페이지(반월특수지역 위치도)



## 제2절 조직의 구성과 운영

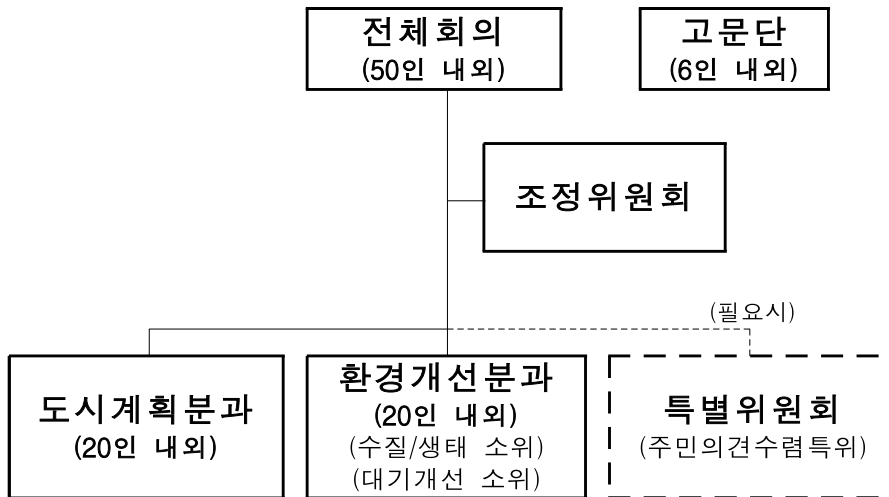
2004년 1월 구성된 시화지속가능발전협의회의 주요 기능은 시화지구의 공공정책으로 인해 발생하는 갈등의 조정을 우선시하고, 시화호 및 시화호 주변지역의 개발에 관한 사항과 시화호 수질, 시화지구 대기질 등 환경개선에 관한 사항, 그리고 기존 시화지속협의회의 합의사항 이행에 관한 사항을 담당하는 것이다(임병준, 2006). 협의회는 전체회의, 조정위원회, 도시계획분과, 환경개선분과, 특별위원회, 고문단으로 구성되어있다. 전체회의는 시화지속협의회의 전반적인 사항을 총괄하며, 조정위원회는 효율적인 갈등조정 및 분과위원회간 이견을 조정하는 등의 기능을 갖는다. 도시계획분과는 시화지구 개발계획에 관한 사항 및 다른 분과위원회의 업무에 속하지 않은 사항을 논의한다. 이는 시화지구 수질개선에 관한 사항을 논의하는 수질생태소위원회와, 시화지구 대기개선에 관한 사항을 논의하는 대기개선소위원회로 이루어져 있다. 전문 분과는 각 분과위원장을 시민단체가 추천한 사람이 맡으며, 분과 간사는 개발주체인 건교부 혹은 수자원공사가 맡도록 하였다. 분과구성에도 공무원 및 유관기관은 업무의 특성에 맞게 해당 분과에 참여하며, 개발계획분과에는 참여를 원하는 시민단체 측 인사가 분과를 중복하여 참여할 수 있도록 하였다(정규호, 2007). 특별위원회의 경우는 특정사안을 보다 심도 있게 논의하기 위하여 필요 시 구성하여 운영하고, 고문단은 갈등조정 사안 등 협의회 활동에 대하여 자문하는 등의 기능을 갖는다.

다음으로, 시화지구지속가능발전협의회 인원은 총원 50인 내외로, 위원장은 국토해양부 및 시민·환경단체가 공동위원장을 맡는다. 위원회의 경우는 민간 측의 경우 시흥시·안산시·화성시에서 활동하는 시

민·환경단체 회원과 시민·환경단체에서 추천하는 관련 전문가이며, 정부 측 위원의 경우는 농림수산식품부·지식경제부·환경부·국토해양부 공무원과 경기도·시흥시·안산시·화성시 공무원 및 시의회 의원, 그리고 한국수자원공사·한국농촌공사·한국산업단지공단 직원이다(국토해양부, 2008).

구체적으로 제1기의 경우는 기간에 따라 인원의 변함이 있기는 하지만 전체회의 위원은 38명(공무원 13, 민간 13, 공공기관 4, 국회의원 4, 시의원 3)이었으며, 공동위원장은 건설교통부 담당국장과 시흥환경운동연합 대표가 맡았다(시화지구지속가능발전협의회, 2009). 국회의원은 고문으로서 구성되었으며, 시의원은 지역주민을 대표하는 구성원으로 포함되었다. 공무원 위원의 경우 건설교통부·환경부·해양수산부·산업자원부에서 각 1명씩이며, 경기도·안산시·시흥시·화성시에서 2명씩 구성되었다. 민간위원의 경우는 시화호시민연대(사무국장, 집행위원장)·화성환경운동연합·안산경제정의실천시민연합·안산녹색소비자연대·화성YMCA·화성연안문화환경연대 등의 시민단체와 시흥환경기술개발센터와 해양연구원 2명, 농어촌 연구원, 교수 2명으로 구성되었다. 또한 공공기관은 한국산업단지공단과 시화호환경연구소 2명, 한국수자원공사로 위원이 구성되었으며, 한국수자원공사 위원이 전체 간사를 맡았다. 전문 분과위는 개발계획분과(15명)와 대기분과(17명), 수질·생태분과(17명)로 나누어져 구성되었다(박태순, 2007).

[그림 3] 시화지구지속가능발전협의회 구성도



출처: 국토해양부, 2008

운영의 측면을 살펴보면 분과회의는 매월 2회 개최하는데 회의는 협의회 위원들을 중심으로 진행하되 회의 참여는 외부에 개방하는 것을 원칙으로 하였다. 또한, 모든 의제에 대해서는 충분한 논의를 통해 전원합의를 원칙으로 협의를 진행하며, 회의 결과는 홈페이지를 통해 지속적으로 공개되도록 하였다(문태훈·이재준, 2012). 위의 기존문헌 검토에서 살펴보았듯이, 우선 시화지구지속가능발전협의회의 운영의 특징으로 주로 언급되는 것은 정책 이해관계자가 거버넌스에 포괄적으로 참여했다는 것이다. 또한 위원장을 정부 측과 민간측이 각 1명씩 맡고, 위원의 수도 동일하게 배분하면서 어느 한 쪽에 이해만을 대변하지 않는 중립적인 공동협의기제를 형성하였다. 그리고 만장일치라는 의사결정방식을 채택함으로써 참여자 모두가 만족할 수 있는 합리적 대안을 도출하고자 하였으며, 주요 주제에 관해 학습 기제를 운영함으로써 협의에 앞서 부족한 지식을 보충할 수

있도록 하였다. 또한 보다 심층적인 토의과정을 활성화시키기 위해 연구 및 조사용역 등을 실시하였다(홍성만·이종원, 2009; 박태순, 2007; 마강래·문태훈, 2012; 정규호, 2007).

### 제3절 시화MTV 사업을 둘러싼 갈등

#### 제1항 갈등의 내용과 전개

본 논문이 시화지속가능발전협의회의를 분석하는 데 있어 주목하는 점은 일부 시민단체의 거버넌스 탈퇴로까지 이어진 시화MTV 사업을 둘러싼 갈등이었다. 시화MTV는 시화호 북측 간석지 280만 평에 첨단복합산업단지를 조성하는 사업이다. 구체적으로 “시화호변에 수변공원벨트를 구축하고 관광, 휴양, 인공철새서식지 등 사람과 자연이 어우러지는 복합도시를 조성하고자”하는 것이 주 내용이다(시화지속가능협의회, 2009). 하지만 이 사업을 두고 수자원공사(정부)와 각 지방자치단체, 시민단체 그리고 시민단체 내부의 입장 차이가 컸다. 우선 수자원공사와 시민단체는 개발과 보존이라는 이해관계로 대립하였다. 수자원공사가 시화MTV 개발의 중요성과 시급함을 강조한 반면 시민단체는 개발의 타당성이 부족하며, 개발의 내용 또한 기존의 시화호 환경개선 방향과는 동떨어져 있음을 지적했다.

한편, 시화MTV 개발을 둘러싼 대립은 이것이 처음이 아니었는데, 이미 협의회 구성 초기에 이런 갈등이 존재했기 때문이다. 사업을 추진하고자 하는 건설교통부와 수자원공사는 개발에 대한 전제 없

이 논의하자는 사전합의와 다르게 환경개선과 관련된 시민단체의 요구를 수용하는 조건으로 시민단체로부터 MTV를 비롯한 개발계획에 대한 동의를 얻어내고자 하는 계획을 갖고 거버넌스에 참여하였다. 이들은 거버넌스 구성 6개월 이내에 기존 계획대로 시화MTV 개발을 시민단체와의 거래를 통해 마무리 짓고 자 하였다. 반면 시민단체들은 새로운 논의 틀로서 협의회에 희망을 걸기도 하였으나, 내부에는 부정적인 두 입장이 존재하고 있었다. 하나는 정부가 주도하는 협의회가 실제로 민주적이고 공평하게 운영될 수 있을 것인지에 대한 의구심이었고, 다른 하나는 협의회에서 서로의 의도와 목적인 바가 드러나면 이를 더 이상 지속하기 어렵게 될 것이라는 견해였다.

이런 상황 하에 6개월 동안 거버넌스의 주요 주제는 개발의 필요성이었다. 시민단체는 시간이 걸리더라도 이 문제를 짚고 넘어가고자 했지만, 이에 관한 논의로 시간이 계속 경과하자 건설교통부와 수자원공사는 MTV 개발 없이는 시화지역 환경 개선을 위한 재원 마련이 거의 불가능한 상태이므로 환경개선재원을 마련하기 위해서라도 MTV 개발계획의 확정 불가피하기 때문에 시민사회단체가 이를 수용해야 한다고 주장하였다. 이에 대해 시민단체는 시민사회 단체의 의견이 모아지지 않은 상태에서, 그리고 충분한 논의와 합의가 이루어지지 않은 상태에서 협상조건을 제시하고 선택을 강요하는 것은 협의회 설립의 취지와 운영원칙에 어긋난다고 주장하였다. 이에 양측의 갈등이 심화되었고, 협의회구성원들은 협의회를 통해 논의가 제대로 진행될 수 있는지, 협의회 필요성이 있는지 등에 대해 고민하게 되었다(박태순, 2007). 하지만 양측은 시화호 문제를 해결하기 위해서는 협의회를 존속시켜야 한다는 의지가 있었고, 따라서 개발의 추진자인 수자원공사와 환경보호를 주장하는 시민단체

의 입장과 조직구조에 대해 상호 이해하고, 협의회를 계속 진행하기로 합의하였다.<sup>16)</sup>

앞에서 계속 살펴보았듯이, 시화MTV사업은 수자원공사가 협의회를 구성하게 만든 주요 목표<sup>17)</sup>이었으며, 시민단체와의 대립이 가장 분명한 주요 쟁점이었다. 이후 시화MTV 개발을 둘러싼 첫 번째 갈등을 거치며 시화지속가능발전협회의 주요 논의는 당시 환경문제의 개선에 집중되었지만, 다시금 시화MTV사업이 논의의 주제가 되었다. 수자원공사와 시민단체의 대립은 지속되었고, 수자원공사가 그 동안 지체되어온 개발의 시급성을 계속해서 강조하며 “친환경적인” 개발을 주장하자, 일부 시민단체가 개발의 불가피성을 내세우며 이에 동조하였다. 이에 시민단체들은 기존의 MTV 개발 반대 입장에서 한발 물러서 용역안을 제3의 기관<sup>18)</sup>을 통하여 검증하기로 합의하였다. 표4에 나타나듯이, 수자원공사와 시민단체 사이의 대립 이외에도 시민단체 내부 간 사업을 둘러싸고 입장 차이가 존재하고 있었다. 결국, 시민단체들은 앞선 수자원공사의 태도와 시민단체 내 입장 차이를 해결하기 위해 시화MTV 개발에 대한 검증용역을 실

---

16) 그러나 몇몇 시민단체는 이렇게 개발의 필요성에 대한 논의가 진행되지 못하고 넘어가버린 것은 잘못되었다고 지적하였다. “한국수자원공사와 건교부가 시화지발협을 깨고 개발을 강행할 수 있다는 우려를 전제로 하면서 성급히 개발에 동의를 하고 들어간 것이 잘못되었다.” 프레시안 2007-08-13

17) 수자원공사가 협의회에 참여하여 고군분투하며 논의를 계속해나간 이유는 안산시와 시흥시 신도시 건설자로서의 책임 의식과 시화호 오염과 반월·시화공단 악취 등으로 실추된 기업의 이미지를 회복하기 위한 목적 이외에도 시화지역 사업이 산업단지개발이라는 새로운 시장을 개척하는 계기가 될 것이라는 기대가 있었기 때문이다. 수자원공사가 시화지속협의회에 참여하여 얻고자 했던 핵심적인 목표는 추진 중이던 북측 간석지 317만평에 대한 개발을 지역사회로부터 승인 받고, 1720만평에 달하는 남측 간석지 개발 사업에 주도권을 확보하여 사업을 서둘러 진행하는 것이었다(박태순, 2007).

18) 대한민국토 및 도시계획학회

시할 것을 협의회에 제안하였다. 용역안의 주 내용은 해당 사업의 경제, 사회, 환경적 타당성 검증과 적정 개발규모 및 내용, 환경개선 대책 등의 확인이었으며, 환경 분야 연구자와 자문위원 구성에 시민 단체가 추천한 전문가들을 참여시키기로 하였다(정규호, 2007).

**[표 4] MTV사업과 관련한 시민단체 내부의 논의를 통하여 드러난 쟁점과 주요 내용**

	MTV 개발의 불가피성 입장	MTV 개발 반대 입장
MTV와 대기개선 기금의 연관성	시화호의 환경개선은 북측 MTV 개발과 남측개발, 대기개선이 분리될 수 없으며, 전체적인 문제를 해결하는 측면에서 시화MTV문제를 조망해야 함	시화MTV 개발과 대기 개선은 별개의 문제로 안산시흥 대기오염의 책임이 정부(수공과 건교부)인 만큼 대기개선의 책임 또한 정부가 져야 함
대기개선 기금 확보 방안	안산 시흥 지역 주민들 최대 민원인 대기환경개선과 이를 위한 대기개선 로드맵의 실현을 위해서는 현실적으로 시화MTV 개발이익금 외 다른 대기개선자금을 확보할 방안이 없음	특히 현재 해안선을 넘어서는 MTV 개발은 시화호의 추가 매립에 따른 환경파괴(갯벌 및 산림 등)는 물론, 추가 환경오염을 야기한다는 점에서 MTV를 용인하는 것은 시민단체가 환경파괴를 용인하는 것임. 나아가 환경파괴로 발생한 개발이익으로 대기를 개선한다는 것은 이율배반적인 것임
행정 절차에 대한 인식	북측 MTV 사업에 대한 환경영향평가가 사실상 마무리됨에 따라 정부의 시화호 개발과 관련된 모든 행정절차는 이루어진 상태임. 지속위	아울러 정부의 시화 MTV 사업은 국가균형발전차원에서 추진하고 있는 정부의 기업 지방이전 정책에 상반되는 정책임

	가 가동되고 있는 조건에서 정부가 당장은 물리적 힘으로 사업을 강행하지 않더라도 무작정 기다릴 수만은 없는 상태임	
지속협의회의 위상과 역할	지속위가 법적인 지위나 개발안에 대한 권한을 위임받은 협상기구는 아니더라도, 지난 2년간 환경문제 갈등해소의 모범적 민관협력기구로 평가되고 있다는 점에서 시민단체의 책임 있는 태도와 정책적 대안 제시가 필요함	지속위는 합의를 위한 조직이 아닌 만큼 서로의 의견을 충분히 교환한 것으로 의미 있으며, 특히 대기개선 로드맵을 작성한 것만으로 충분한 성과가 있음. 따라서 지속위가 시화MTV 개발에 대해 다양한 논의는 할 수 있으나 합의하려고 해서는 안 됨
시민에 대한 입장	기존에 시민단체가 주장해 온 시민안을 재검토하거나 변경할 필요성이 있음	시민안의 범위 내에서 개발에 대한 논의가 진행되어야 함

출처: 임병준(2006)

하지만 2006년 2월, 용역 결과가 나오자 이에 대한 수용 여부를 놓고 수자원공사와 시민단체 간, 그리고 시민단체 내부의 논쟁이 재점화 되었다. 안산시의 경우는 시화MTV사업이 안산지역 환경개선에 도움이 되지 않으며, 지역경제에 악영향을 줄 것이 우려된다며 2006년 3월, 협의회를 탈퇴하였다.<sup>19)</sup> 용역 결과의 주 내용은 수자원공사가 환경개선비 부족분 140억 원을 부담하는 조건에서 280만평을 개발하는 것이었다.<sup>20)</sup> 협의회 내부에서는 ‘명분 없이 환경을 파괴하는

19) 이는 시의 정치적 이해득실에 따라 탈퇴한 것이었다. 하지만 안산시는 이후 논의 불참이 오히려 더 도움이 되지 않을 것이란 판단 하에 10월 재가입하였다. (박태순, 2007)

20) 인터뷰(2013.05) “수자원공사가 100만평, 220만평, 280만평, 317만평의 4가지 대



개발사업 계획 자체가 잘못된 것으로 용역 결과를 받아들일 수 없다’는 입장과 ‘시민단체 간의 합의와 요구로 용역이 시작되었고 이 과정에서 시민단체에서 추천한 인사들이 참여한 만큼 결과 만족의 여부를 떠나 책임 있는 자세를 보여야 한다’는 입장이 팽팽하게 대립되었다(정규호, 2007). 이에 안산환경운동연합 또한 3월에 협의회를 탈퇴했는데, 이는 개발 반대의 입장을 분명히 하기 위함이었다. 한편 예상했던 기간보다 협의회에서의 논의가 장기화되자 수자원공사는 불만을 표출하였다. 수자원공사는 사업추진이 지연된 이유가 MTV개발 여부와 면적에 대한 시민단체 내부의 의견불일치와 합의에 의한 의사결정 방식에 있다고 보고, 검증보고서 제출 이후 매 회의에서 시민단체 대표 등에게 사업지연의 책임을 묻고 조속한 합의를 촉구하였다.(박대순, 2007)

용역 검증보고서의 수용 여부를 놓고 시화지속가능발전협의회 내 갈등은 심화되어 갔다. 수자원공사는 용역 검증서를 수용할 것을 강조했고, 시민단체 내부는 수용과 거부로 입장이 분리되었다. 3월, 안산시와 안산환경운동연합이 각각 다른 이유이기는 하지만 용역안을 수용하지 않겠다며 협의회를 탈퇴를 하였지만, 이후에도 협의회 내 갈등은 지속되었다. 그리고 이러한 갈등은 6월 전체회의에서 용역안 수용이 잠정합의로 통과되면서 일부 시민단체가 탈퇴하고, 탈퇴한 이들을 중심으로 ‘시화MTV 개발사업 반대 시민대책위’가 결성되는 것으로 이어졌다.

---

안을 제시하여 용역에 이것이 합당한지, 경제성이 있는지 따져봤는데, 이 4가지 평수가 경제성이 없고 합당하지 않다고 용역업체가 결과를 냈다. 그런데 ‘단’이라는 단서조항을 달아서 수자원공사가 확실하지 않지만 500억~1000억을 내면 280만평이 합당하다는 결론을 냈다.”

## 제2항 6월 19일 전체회의

누적되던 갈등이 결국 해결되지 못하고 거버넌스 탈퇴의 분수령으로 확대 된 6월 회의를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>21)</sup> 시화지속가능발전협의회는 5월 전체회의에서 다음 모임인 6월 전체회의에 두 입장으로 나뉘어 있는 시민단체들의 의견을 조율하여 용역안의 수용 여부를 결정하기로 하였다. 그리고 시민단체들은 각 단체별로 회원들의 의사를 묻기로 하였다. 하지만 한 달이라는 시간 안에 시민단체가 그 동안 반대해왔던 입장을 바꾼다는 것은 쉽게 일어날 수 없는 일이었고, 단체들이 내부 회원들에게 의견을 묻고 그것을 최종적인 단체의 입장으로 정리하기에는 무리가 있었다. 따라서 단체별 입장이 정리되지 않은 상태에서 시민연대회의에서 시민단체 의견을 조율하기란 불가능했으므로 시민연대회의는 소집되지 않았고, 이러한 상태에서 6월 19일 전체회의가 열렸다.

회의에서 시민단체 쪽은 이 같은 상황을 설명하며 수자원공사에 양해를 구했고, 한 달의 시간이 더 필요함을 요구하였다. 하지만 수자원공사는 이미 충분한 시간을 가졌다며 이 회의에서 당장 결정을 할 것을 강하게 주장하였다. 수자원공사는 또한 만약 결정을 하지 않을 경우 협의회를 더 이상 지속할 수 없다는 취지의 발언을 하였다. 이미 계획하고 있던 사업안이 몇 년째 지체되어 있는 상황에서 수자원공사는 더 이상 타협적인 자세를 갖추지 않았다. 그리고 이렇게 수자원공사와 시민단체가 대립하던 중 협의회 의장을 맡고 있는 시흥의 시민단체 대표가 약속은 약속이니 결론을 내려야 한다고 선언하였고, 의장 직권으로 휴회를 선언하고 시민단체들이 의견을 모아 오도록 하였다. 이러한 발언이 시민단체 측에서 나온 것이라 한

---

21) 6월 전체회의에 관한 자세한 내용은 다음의 기사를 참조. 프레시안 2007-09-09

달의 시간을 더 요구하던 다른 시민단체들은 정회에 동의할 수밖에 없었다. 그리고 약 10분여의 논의 시간이 주어졌다. 이 시간이 주어진다고 해서 시민단체들이 할 수 있는 것은 많지 않았다. 각 단체의 입장은 여전히 달랐기 때문이다. 따라서 이들은 시민들의 의견을 물을 수 있는 과정을 진행하고, 시민단체들의 의사가 모아진 뒤 결론을 내릴 것 등의 몇 가지 전제조건을 내고, 이것이 받아들여지면 용역안을 수용하는 것으로 의견을 모았다. 하지만 회의가 재개되자 전제조건이라는 요구는 사라지고 잠정합의라는 용역안 수용이 이루어졌다. 시민단체 내에서 의견이 달라 용역안 거부라는 반대 시민단체의 입장이 묵살되고 용역안 수용의 입장을 가진 시민단체의 의견이 전체 시민단체의 의견으로 발언되었기 때문이다.<sup>22)</sup> 물론 5월 회의에서 다음 6월 회의에 의견을 처리하기로 한 약속을 지키지 않은 것은 시민단체의 잘못이지만, 전원합의의 틀을 이렇게 깨버리는 것은 옳지 않은 것이었다. 당시 반대하던 시민단체는 회의에서 잠정합의라는 결론에 반대하여 항의했지만 이것이 받아들여지지 않자 협의회를 탈퇴하였다. 이후 시화지속가능발전협의회를 탈퇴한 시민단체들은 그 동안 협의회에 참여하지 못했던 다른 시민단체들과 연대

---

22) 용역안 수용 반대 입장에 있었던 한 시민단체 대표는 “사기를 당한 것과 같다.”라는 표현을 하였다. 또한 그는 “시화호연대회의의 구성원으로서 시화MTV 사업을 반대하던 사람들이 왜 시화호 연대회의 내부의 합의도 구하지 않고 일방적으로 개발에 찬성했는지 도저히 이해가 되지 않는다...시화지발협은 시화MTV사업개발을 추진하는 한국수자원공사와 개발을 반대하는 시민단체들이 주축이 되어 운영되어 왔다. 그런데 어느 순간엔가 반대를 하던 단체들이 찬성으로 돌아섰다. 일반 시민들은 이해가 안 될 것이다. 시화지발협에서 함께 논의하다가 시화지발협의 문제를 지적하고 탈퇴한 시민단체들도 도저히 이해할 수 없는 데 시민들은 더욱 더 이해가 안 될 것이다.”라고 하였다(프레시안 2007-08-13). 이는 다른 시민단체들의 입장을 잘 대변하고 있는데, 이후 시화MTV반대위에 참여하게 된 시민단체들은 왜 협의회에 남아있는 시민단체들이 그러한 결정(배신)을 하였는지 납득할 수 없었다.

하여 ‘시화MTV 개발사업 반대 시민대책위’<sup>23)</sup>를 구성하여, 시화지속가능발전협의회의 비민주성을 주장하며 협의회의 해체를 촉구하고, 개발 사업에 반대 운동을 펼쳤다.

6월 전체회의에서 일어난 이와 같은 갈등의 폭발은 수자원공사와 시민단체의 개발과 보전이라는 대립이 가장 기본적인 것이었지만, 시민단체 내부의 대립이 결정적인 도화선으로 작용하였다. 거의 10년간 함께 시화호 환경 보호를 위해 연대해왔던 시민단체 간의 대립은 예상하기 힘든 것이었던 만큼 지역 시민사회 내에 큰 충격과 파장을 가져왔다. 이로 인해 시민단체 내부의 갈등과 불신이 팽배해졌고, 이후 몇 년간 시화지속가능발전협의회에 속한 시민단체와 시화MTV 개발사업 반대 시민대책위에 속한 시민단체 사이에 대립이 지속되었다. 이미 몇 년의 기간이 경과했음에도 불구하고, 당시의 갈등과 불신은 여전히 안산·시흥 지역 시민사회(특히 환경단체)에 견고한 균열을 지속하고 있다.

---

23) 안산환경운동연합, 시화호생명지킴이, 안산YWCA, 한국기독교장로회 안산시흥시찰회, 환경과생명을지키는안산교사모임, 안산의료생협, 안산시민의생협, 안산악취끝, 민주노동당 안산시위원회, 민주노동당 시흥시위원회, 안산민중연대, 통일마당, 안산교육을생각하는학부모모임, 대부비전, 흥연아 시의원, 국경없는마을.

## 제4장 시화지속가능발전협의회 거버넌스 역할 분석

이 장에서는 시화지속가능발전협의회를 참여성·대표성·분권화·투명성이라는 측면에서 거버넌스의 역할을 분석할 것이다. 거버넌스가 민주적 정당성을 확보하기 위해서는 그 운영과정과 결과에 있어서 해당 사안에 관련된 이해관계자가 포괄적으로 참여할 수 있어야 하며, 참여하는 이들이 해당 사안에 영향을 끼치거나 영향을 받는 자들을 충분히 대표할 수 있어야 한다. 또한 거버넌스의 협의 과정에 있어서 참여하는 이들이 발언권과 의사결정권에 있어서 공평하게 영향력을 행사할 수 있어야 하며, 협의 의제와 결과를 투명하게 공개해야 한다. 또한 단순히 결과만 공개하는 것이 아니라 그 결과도 출되기까지의 과정을 이해할 수 있도록 그 협의 과정도 공개 할 필요가 있다. 따라서 아래에서는 이 4가지 측면들이 시화지속가능발전협의회에서 어떻게 구현되었는지 2006년의 갈등을 중심으로 살펴 보겠다.

## 제1절 참여성

### 제1항 다양한 이해관계자의 참여

시화지속가능발전협의회를 성공적으로 평가하는 주된 근거는 이 협의체가 다양한 구성원이 참여하였으며, 민주적으로 운영되었다는 것이다. 시화호 간석지 개발의 주체였던 수자원공사가 시화호 보존을 주장하는 시민단체와 함께 개발 논의를 원점에서 재논의 하는 것을 전제로 협의회가 구성 되었으며<sup>24)</sup> 개발에 관련된 이해관계자로서 관련부처와 지방자치단체가 참여하였고, 보다 전문성을 높이기 위해 관련분야의 학자와 전문가가 참여하였다. 포괄적 이해관계자의 참여는 거버넌스가 다양한 구성원의 논의를 가능하게 함으로써 참여성 면에서 긍정적인 것이었다.

하지만 여기서 중요한 점은 지역주민의 참여가 배제되어 있었다는 것이다. 개발의 가장 실질적인 당사자로서 지역주민이 개발의제를 논의하는 거버넌스에 참여하는 것은 단순히 참여성 부문만이 아니

---

24) 개발을 원점에서 다시 논의한다는 전제는 시화지속가능발전협의회와 관련하여 논란이 되고 있는 사안 중 하나이다. 실제로 협의회를 구성함에 있어서 건설교통부는 모든 논의는 열려있고 합의가 이루어지지 않은 사안을 일방적으로 추진하지 않을 것이며 모든 결정은 참여자의 합의에 의해서 이루어진다는 약속으로 시민단체를 안심시켰고 협의회에 참여할 수 있다는 동기를 유발하였다. 그러나 대체로 시화지속가능발전협의회를 긍정적으로 평가하는 편에서는 이 주장을 지지하지만, 시화지속가능발전협의회를 부정적으로 평가하는 편에서는 시화지속가능발전협의회 구성의 전제는 개발의 원점에서부터의 재논의가 아니라 개발을 어떻게 진행할 것인가에 대한 협의였으며, 애초에 협의회의 목표가 이렇게 정해지면서 개발을 반대하던 구성원은 협의회로부터 아무것도 할 수 없었다고 비판한다. 이는 결국 후에 초기부터 협의체에 참여하던 시민단체가 협의회를 탈퇴하는 결과로 이어졌다.

라 대표성 부문에서도 중요하다. 그럼에도 불구하고 시화지속가능발전협의회에서 개발지의 원주민이나 이주해 온 주민들의 참여는 이루어지지 않았다. 물론 지역주민 개개인을 ‘위원’으로서 거버넌스에 포함시키기는 어려울 수 있다. 이 경우 수많은 지역주민 가운데 누구를 위원으로 임명할 지부터 문제가 되며, 지원자를 모집하여 위원으로 임명한다고 하더라도 그 지역주민이 다른 지역주민들의 대표로서 인정받을 수 있는지에 대한 의문이 발생할 수 있다. 또한 반대로 지역주민으로서의 참여를 위한 조건을 엄격하게 한다면 오히려 지역주민의 참여를 배제하는 효과를 야기할 수 있다. 따라서 시화지속가능발전협의회가 거버넌스의 참여성을 제고하려고 했다면 지역주민이 적정한 수의 인원을 모아 하나의 그룹으로 활동할 수 있게 하는 등의 방안을 마련해야 했다. 지역주민들이 시화지속가능발전협의회란 거버넌스를 인식하고 참여할 수 있도록 공고와 홍보를 통해 존재를 알리고 다양한 참여방안 등을 모색해야 했지만 이러한 노력은 미비했다. 시화지속가능발전협의회는 지역주민의 참여 대신 각 지방의 시의회의원을 주민대표로 거버넌스에 포함시킴으로써 참여성을 만족시켰다고 하지만 이는 완전한 의미에서 지역주민은 아니다. 또한 시의원들은 협의회에 참여도 저조했을 뿐만 아니라 기대되었던 역할도 하지 못했다. 한편 협의회는 시의원의 활동이 기대에 이르지 못하자 주민대표성을 확보하기 위해 주민공청회 등을 시도했으나 이는 부분적인 성과에 그쳤다(박태순, 2007).

다음으로 참여 시민단체의 경우에도 처음부터 지역시민단체로만 제한돼있었다는 점을 지적할 수 있다. 전국 단위의 시민단체는 개발논의의 본질을 흐릴 수 있다며 정부 측에서 협의회 참여를 금지했는데, 이는 개발지역의 크기가 시흥시·화성시·안산시를 포함하는 대규모 개발이라는 점에서 잘못된 선택이었다. 물론 지역시민단체들은

그 지역 주민의 의견과 환경 등에 대해 잘 알고 있기 때문에 이를 대변할 수 있을 것으로 기대된다. 하지만 개발 논의의 수준과 개발 지역의 광범위함은 한 지역에 국한된 시민단체의 인지 범위를 넘어 간다는 점에 있어서 한계로 지적된다. 지역시민단체와 더불어 큰 규모의 개발 사업을 접해본 경험이 있는 전국단위의 시민단체가 거버넌스에 참여했다면 논의의 수준을 더 강화할 수 있었을 것이다.

거버넌스 협의 주체를 지역시민단체로만 한정된 것은 박선권(2007)이 지적했던 것처럼 기존의 정책결정에 위협이 될 수 있는 외부세력을 제거하기 위한 하나의 수단으로 이용된 것일 수 있다. 전국단위의 조직을 갖춘 시민단체는 정부나 기업의 논리에 쉽게 휘둘리거나 회유되기 어렵다. 반면 지역시민단체는 이런 면에 있어 상대적으로 취약할 수밖에 없다.<sup>25)</sup> 더욱이 2006년의 갈등 이후에 일부 시민단체가 협의회를 탈퇴하면서 개발에 반대하던 시민단체의 입장은 더 이상 협의회 내에 존재하지 않게 되었다. 시민단체가 구성원으로 참여하고는 있지만 ‘다양한’ 입장을 대변하지는 못하게 된 것이다. 이는 대표성과도 연결되는 문제이기 때문에 다음 절에서 자세히 논의하도록 하겠다.

---

25) 정부와 시민사회의 파트너십은 양자의 권력관계의 불균형에서 유지되기 어려운 단점이 있다. 파트너들이 서로 규모의 차이가 있는 경우, 파트너십 관계에서 한편의 상대적인 파워는 파트너십의 내용과 과정을 결정함으로써 양자의 불균등한 권력 관계로 나타난다. 상대적으로 적은 규모로 적은 권력을 가진 조직이 자율성을 상실하고 파트너십 유지가 어려워 질 수도 있다. 시민사회 조직들은 대부분 작은 규모로 조직되어 상대 파트너에 비해 상대적으로 취약한 조직과 권력을 가지므로 자율성을 확보하기 어렵고 그럼으로써 파트너십 유지가 불투명하다.(주성수, 2008)



## 제2항 책임성의 확보

거버넌스가 정당성을 가지기 위해서는 포괄적 이해관계자를 구성원으로 포함시키는 것이 중요하지만, 이에 못지않게 책임성을 명확히 하는 것도 중요하다. 다양한 구성원이 참여할수록 행위의 책임을 분명하게 밝히는 것은 어렵기 때문이다(Stocker, 1998; Rhodes, 2000). 책임성 중요한 이유는, 거버넌스가 행위와 역할에 대해 책임을 지지 않으면 민주적 정당성을 부여 받았다 하더라도 공중으로부터 신뢰와 지지를 받을 수 없기 때문이다(Koenig and Held, 2005).

시화지속가능발전협의회는 법적인 강제력이 없는 준 협의기제로 출범하여, 2008년에는 대통령령으로 공식기구화 하였다. 협의회가 다룬 내용들은 시흥·안산·화성 일원으로 시흥조력발전소와 더불어 시흥과 안산의 신도시와 시화·반월공단을 포함하는 2000여만 평이 넘는 지역의 개발 사업이었다. 특히 시화호 북측 간석지(시화MTV)와 남측 간석지(송산그린시티)의 개발사업은 협의회를 통하여 대부분의 개발 사업이 논의되고 결정되었다. 이런 대규모의 사업을 거버넌스에서 협의한다는 것은 다양한 해당 이해관계자들이 참여하여 직접 논의한다는 점에서는 매우 민주적이지만, 잘못이 발생되었을 시 누가 책임을 질 것인가가 중요한 비판으로 제기된다.

협의회를 통해 개발논의는 거의 마무리 되었지만 이와 관련한 사업은 근래에 시작되거나 현재 진행 중이기 때문에 아직까지 심각한 문제는 발생하지 않았다. 하지만 만약 문제가 발생했을 시 누가 책임을 지는가는 명확하지 않은 실정이다. 모든 협의를 공동으로 진행했기 때문에 잘못되었을 시 책임은 협의회 구성원 모두에게 주어진다. 그러나 그 책임이 어떠한 것이든 이들에게 법적인 책임을 물을 기제는 없다. 이는 거버넌스의 내재적 문제점으로 제기되는 것이기

도 하다.(Stocker, 1998) 시화지속가능발전협의회의 구성원은 개발 사업을 추진하는 수자원공사와 중앙정부, 지방자치단체 공무원과 지역 시민단체, 전문가로 참여한 연구원들과 학자들이었다. 이들의 경우 문제가 발생했을 시 도의적 책임을 질 수는 있어도 재정적 보상이나 법적인 책임을 지지는 않는다. 만약 수자원공사와 중앙정부가 기존의 통치(government)대로 사업을 진행했을 시 문제가 발생했다면, 정부의 사과와 해당자의 처분, 재정적 보상 등의 책임이 따를 것이다. 이는 지방자치단체의 경우도 마찬가지이다. 하지만 거버넌스를 통하여 다양한 이해관계자가 참여한다면 누구에게 책임이 있는지를 밝히기 어려울 뿐더러 어떻게 책임질 것인가도 분명하지 않다.

시화지속가능발전협의회는 굉장히 규모가 크고 자원이 많이 들어가는 사업을 진행하고 있음에도 불구하고 책임성 확보를 위한 기제를 마련하지 않았다. 거버넌스의 정당성을 강화하기 위해 참여성을 높이는 것은 중요하지만, 참여성을 높이는 만큼 누가 무슨 일을 했는지 명확히 하기 어렵다는 딜레마를 이해하고 책임성 확보를 위한 노력을 해야 했지만, 시화지속가능발전협의회가 이것을 고민한 흔적은 찾기 어려웠다. 당시 시화MTV 개발사업 반대 시민대책위와 개발 반대 입장을 가졌던 시민단체들도 이러한 점을 걱정했다. 거버넌스 기제를 통하여 개발을 진행하는데, 개발로 인해 환경파괴가 다시 일어날 경우 이에 대한 책임을 누가 지는가가 불분명해지기 때문이다. 더욱이 시민단체가 개발 후에 나타날 지도 모를 환경문제에 대해 항의할 경우 ‘시민단체도 거버넌스에 들어가 함께 합의한 사항’인데 이를 비판할 자격을 가지고 있는지 의심받게 된다는 것이다.

## 제2절 대표성

### 제1항 참여자들의 대표성

대표성의 경우는 거버넌스에 참여하고 있는 구성원이 본인이 포함되는 이해관계자를 대표할 특성을 가지고 있느냐를 의미한다. 시화지속가능발전협의회에 구성원이었던 수자원공사나 중앙관련부처 그리고 지방자치단체는 각 단체의 실무자가 거버넌스에 참여했다는 점에서 대표성의 문제가 없지만, 시민단체의 경우에는 거버넌스에 참여한 대표자들이 각 시민단체의 가치와 목표, 그리고 회원의 의견을 수렴하여 대표했는가에 의문이 제기된다. 또한 시민단체가 지역사회 대표로 거버넌스에 참여한 만큼 지역주민의 의견을 반영했는가라는 점에서 문제를 제기할 수 있다. 특히 시민단체는 시화지속가능발전협의회에 사무국장이나 사무총장이 각 단체의 대표자격으로 참여했는데, 의사결정과정에서 단체의 의견이 대표되었는지 아니면 참여자 1인의 의견이 단체의 의견으로서 대표되었는지 확신할 수 없기 때문이다. 비록 회의를 진행하면서 주요 안전에 대해서는 미리 공지를 하여 시민단체 내부의 의견을 수렴하도록 하고, 미진한 부분은 다음 회의에서 재논의 하는 등의 운영을 하였지만, 시민단체의 대표자로 참여한 협의회 구성원이 시민단체의 의견을 대표 의견으로 논의한 것인지는 불명확하다. 또한 2006년 6월 전체회의 당시 시민단체의 의견이 수렴되지 않은 상태에서 10분이라는 의견 정리 시간이 주어졌고, 이 시간 내에 대부분의 시민단체 대표 참여자들이 잠정합의를 결정하였다는 것은, 이러한 문제를 드러내주는 사례이다.<sup>26)</sup>

다음으로 2006년 일부 시민단체 탈퇴 이후 시화지속가능발전협의회에서의 시민단체의 대표성을 살펴보겠다. 2006년에 용역안이 충분한 논의 없이 시민단체의 의견을 수렴하지 않고 잠정 합의되자 이에 항의하며 몇 개의 시민단체가 협의회를 탈퇴하였다. 당시 탈퇴를 했던 시민단체들은 협의회에 참여하였던 시민단체들 중 개발을 반대하는 입장의 단체들이었다. 그리고 이들이 탈퇴를 하자 협의회에 남아있는 시민단체는 모두 개발의 불가피성에 동의하는 입장을 가진 단체들이었다. 따라서 시화호 개발을 근본적으로 반대하던 시민단체가 탈퇴하고 이후에 협의회로 다시 들어오지 않기 때문에 모든 시민단체가 참여하는 협의회 구성은 사실상 힘든 일이 되었다(문태훈·이재준, 2012). 2006년 일부 시민단체가 탈퇴한 이후 다른 시민단체가 협의회에 참여하고, 2008년 2기 시화지속가능발전협의회가 구성이 되었지만, 거버넌스에 참여하는 시민단체와 그 단체의 대표성은 바뀌지 않았다. 이 경우, 거버넌스의 참여하는 시민단체의 대표성이 확보되었다고 주장하기는 어렵다. 또한 이런 상황에서 거버넌스의 구성 시민단체가 거버넌스 외의 시민단체와 의견이 다를 경우 거버넌스 외부에서 시민단체들의 의견을 조율하거나, 지역사회와 소통하는 등의 노력이 필요했지만, 협의회에 참여하는 시민단체와 협의회에 참여하지 않은 시민단체간의 소통은 전혀 이루어지지 않았다.

한편 2006년 갈등 이후 협의회를 탈퇴한 시민단체와 협의회에 계속 남은 시민단체를 살펴보면 특이한 점을 발견할 수 있다. 바로 안

---

26) 또한 협의회에서 시민단체들의 의견을 대표하는 시화호시민연대회의 대표는 소속 시민단체들이 수자원공사에 반대하는 의견이나 개발을 반대하는 의견 등을 내었음에도 불구하고 대표가 이러한 의견 등을 협의회에서 왜 발언하지 않았는지 항의하자 “나는 앵무새가 아니다. 나도 내 의견이 있다.”라고 반박하였다.(인터뷰 2013.05)

산환경연합은 탈퇴하였는데 시흥환경연합은 탈퇴하지 않았다는 것이다. 안산환경연합과 시흥환경연합은 환경연합이라는 전국단위 시민단체의 지역지부 시민단체이다. 따라서 이 단체들은 중앙조직과의 의견을 맞추며, 지역지부의 의견이 서로 다른 경우는 매우 드물다. 그런데 단체의 중앙조직과 각 지역지부의 의견이 당시 논의되던 개발안에 반대 입장이었음에도 불구하고, 2006년 6월 회의에서 시흥환경연합(공동위원장)은 용역안을 수용하는데 합의했다. 이후 안산환경연합이 협의회를 탈퇴하며 시흥환경연합에게도 함께 탈퇴할 것을 건의하였으나 시흥환경연합은 이를 거부하였다. 사태가 확대되어 중앙조직의 시민단체가 후에 탈퇴한 시민단체들이 결성한 시화MTV 개발사업 반대 시민대책위를 지원하며 시흥환경연합에 환경연합 중앙조직에서 의결한 사항에 따를 것을 요구하였으나 시흥환경연합은 이를 거부하고 계속 협의회에 남아 핵심적인 역할을 하였다. 이 경우, 협의회에 참여하는 시민단체의 대표가 각 단체의 가치와 목표를 제대로 대표했는가의 의문을 제기할 수 있다. 한편, 만약 시흥환경연합의 가치와 목표가 협의회에 참가하는 대표를 통해 잘 반영된 것이라면 이는 중앙조직과 지역지부간의 갈등으로도 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

다음으로 시의원이 지역주민을 대표했는가에 대해서도 문제가 제

---

27) 이에 대해 박태순(2007)은 저자와 다른 견해를 제시한다. 그는 “시화지역 시민단체는 15년 가까운 활동을 통하여 정부를 향한 문제제기식 운동으로부터 벗어나 대안중심운동으로, 대립과 투쟁으로부터 토론과 합의에 의한 문제해결로, 정부를 상대로 한 독점적인 논의구조에서 지역이해관계자가 참여하는 다자간 논의구조로, 실현가능하며, 주민에게 인정받을 수 있는 운동으로, 지역현안에 천착하는 주민운동으로 발전해왔으며, 운동의 성과를 통하여 자신감을 획득하였다. 이에 비하여 중앙시민단체의 운동은 아직도 문제제기식, 토론과 합의보다는 대립과 투쟁, 정부와의 독점적 논의구조, 정책 중심적이고 가치 중심적 운동이 주류를 이루고 있어 지역운동과 대조적이었다.”라며 시화호 개발에 있어 중앙조직과 지역지부 시민단체의 입장이 다를 것을 주장하고 있다.

기된다. 시의원은 지역주민의 직접 참여가 어렵자 지역주민의 의견을 대표하는 위원으로써 협의회에 참가하였다. 시의원은 지역에서 주민의 대표로 선거를 통해 선출되었기 때문에 지역주민의 대표로 참여한다는 것에 큰 문제는 없어 보인다. 하지만 시의원의 역할은 협의회 내에서 대표성에 기대되는 만큼 충분히 행해지지 않았다. 시의원들의 참여는 저조했으며, 발언도 거의 이루어지지 않았으며, 이들은 주요 내용에 있어 중심 참여자가 되지 못했다(박태순, 2007). 또한 시의원은 각 지역별로 1명씩 참여하였는데, 이들이 지역사회에서 시화지속가능발전협의회에서 논의하는 경우는 거의 없었다. 이들이 각 지역사회에서 시화호 개발에 관한 의제를 공론화하거나 수렴하고자 하는 행위는 거의 존재하지 않았다. 즉, 시의원들은 지역주민의 대표로서 자격은 갖추고 있었으나 실질적으로 대표로서 행동하지 못했다.<sup>28)</sup>

마지막으로 시화지속가능발전협의회에 참여한 전문가와 학자의 대표성이다. 전문가와 학자의 경우 이들의 대표성을 논의하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 이들이 무엇을 대표하는가가 명확하지 않으며, 특정한 대표성을 가질 이유는 없기 때문이다. 하지만 거버넌스에 참여하는 전문가들은 정부 측이나 시민단체 측으로부터 추천을 받아 협의회 구성원이 되었다는 점에서 이들의 활동을 중립적으로만 바라보아서는 안 된다는 점을 지적할 수 있다.

## 제2항 네트워크의 폐쇄성과 배제성

Sørensen과 Torfing(2003)은 거버넌스에 참여한 이해관계자들 간의

---

28) 국회의원 및 시의원의 거버넌스에서의 역할 미비는 여러 연구에서 반복적으로 지적되어온 것이기도 하다(김형성, 2013).

이익경합성이 약화되고 체제가 고착화되면, 구성원들은 내부의 결합된 이익에만 집중할 가능성이 높아짐을 지적했다. 그리고 이러한 네트워크의 폐쇄성과 배제성은 거버넌스의 민주성 확보를 어렵게 한다. 이 경우, 네트워크에 참여하는 이해당사자들은 일반의 집합된 이익과 의사는 고려하지 않고(non-decision), 해당 참여자들의 일반 이익만을 추구할 가능성이 높다.

시화지속가능발전협의회에도 이러한 네트워크의 폐쇄성과 배제성이 지적된다. 우선 2006년, 개발 반대 입장을 가지고 있던 시민단체가 협의회를 탈퇴하자 협의회 구성원들 중 개발 반대 입장을 가진 구성원은 존재하지 않게 되었다. 수자원공사와 중앙정부부처는 처음부터 개발을 추진하고자 하였고, 지방자치단체는 각 지자체에 불리하지 않다면 개발을 찬성했다. 전문가와 학자들의 경우는 개발 찬반 입장을 넘어서 개발안에 전문적인 지식을 활용하는 역할을 하였다. 그리고 거버넌스에 잔류한 시민단체의 경우 개발에 동조하는 입장이었기 때문에 결국 이들 전체의 입장은 앞으로 어떻게 “친환경적”으로 개발을 할 것인가였다. 이는 시화지속가능발전협의회 구성원들 사이에 이익경합성이 약화되었음을 뜻한다. 거버넌스 밖에서는 개발에 반대하는 의견이 존재함에도 불구하고 협의회 내 모든 구성원은 개발에 동의하고 어떻게 이를 추진할 것인가만을 논의했기 때문이다.<sup>29)</sup>

또한 민간위원이나 시민단체위원은 교체되지 않았다는 점도 지적된다. 수자원공사의 책임자나 중앙부처 그리고 지방자치단체의 공무원

---

29) Wainwright(2003)은 조직이나 그 대의자들이 국가 제도들 안에 편입되거나 자기 기반에 접촉하는 통로를 잃어버릴 정도로 협상 안으로 끌려 들어가게 되면 핵심적 숙의역량이 현저히 약화될 수 있다고 지적했다. 시화지속가능발전협의회 경우도 다른 의견을 가지고 있었던 시민단체가 탈퇴하면서 이와 유사한 상황이 발생하였다.

원들은 담당자가 교체됨에 따라 6개월 내지 1년 주기로 구성원이 바뀌고 있지만, 민간위원이나 시민단체는 변화가 없이 동일하다. 2006년 일부 시민단체의 탈퇴 이후에 몇 개의 시민단체가 협의회에 새로운 구성원으로 참여하기는 했지만 이것을 제외하고는 시민단체 구성에 큰 변화는 없었다. 그리고 앞서 언급했듯이 새롭게 참여한 시민단체들의 입장은 협의회에 남아있던 기존의 시민단체들의 입장과 크게 다르지 않았다. 특히 시민단체 측 민간위원이자 공동위원장을 맡고 있는 이는 2004년 시화지속가능발전협의회가 처음 구성되었을 당시부터 현재까지 여전히 협의회의 공동위원장을 맡고 있다. 이는 거버넌스의 운영에 연속성과 안정성을 기한다는 측면이 있기도 하지만 오히려 협의회를 폐쇄적으로 만들 수 있고 집단 사고를 형성하게 할 수도 있다. 또한 이러한 거버넌스 구성원의 고착화는 문태훈·이재준(2012)이 지적하고 있듯이 시화지속가능발전협의회의 권력화로 이어지고 있다. 우선 시화호 개발과 관련된 모든 논의가 협의회 내에서 이루어지다 보니 이에 관해 시화지속가능발전협의회가 갖는 위상이 매우 커졌기 때문이다. 또한 협의회 구성원에 수자원공사와 중앙부처를 비롯하여 지방자치단체도 참여하고 있으니 이들과 의견이 대립하지 않는 한 시민단체의 경우에는 단체의 사업을 추진하거나 재정적 지원을 받는데 있어 필요한 자원이 될 수 있다.

지금까지 논의한 바에 의하면, 협의회 내 참여자들의 이익경합성이 약화된 상황이고 구성원의 변화도 없이 체제가 고착화되었기 때문에 시화지속가능발전협의회의 경우는 네트워크의 폐쇄성과 배제성이 발생하기 매우 취약한 상황이다. 그리고 실제로 이로 인해 새로운 구성원이 협의회에 계속해서 진입하지 못하는 문제가 발생하고 있다. 협의회에서 새로운 구성원이 투입되는 구조는 협의회에서 명시하는 특정한 자격이나 조건을 만족하면 자동적으로 참여할 수 있



는 것이 아니라 거버넌스 내의 구성원들이 새로운 구성원이 참여하기를 희망할 경우 내부의 논의를 거쳐 선발하기 때문이다.<sup>30)</sup> 또한 내부의 논의가 외부에 드러나지 않기 때문에 협의회 내에서 어떤 의제가 어떻게 논의되고 있는지 알 수 없다. 물론 회의 주제와 결과가 인터넷 홈페이지를 통해 공개되고는 있지만 이것만 보고서는 거버넌스가 어떻게 운영되고 있는지 이해하기 어렵다. 이에 관해서는 투명성 절에서 논의하니 여기서는 이 정도로 언급하고 넘어가도록 하겠다.

이와 같은 협의회 네트워크 폐쇄성과 배제성은 회의 의제 선택의 폭을 협소화하고 다양한 논의가 이루어지는 것을 내부적으로 차단한다. 또한 집합의사는 고려되지 않고 내부 구성원들의 이익만을 위한 협의가 이루어지기 쉽다. 이런 사례로 개발이 진행되면서 나타난 몇 가지 문제들을 들 수 있다. 2007년 MTV사업 기공식이 열리게 될 자리에서 공사도중 맹꽁이 서식지가 발견되었다.<sup>31)</sup> 이에 협의회에 참여하지 않았던 시민단체들은 공사를 즉각 중단하고 기공식 위치를 바꿀 것을 요청했다. 만약 협의회에서 환경보존을 강조하는 구성원이 있었다면 협의회 내에서 환경에 신경을 쓰면서 논의를 진행했을 테니 기공식장을 맹꽁이 서식지<sup>32)</sup>로 정하는 일은 발생하지 않았을 것이다. 또한 맹꽁이 서식지가 발견되자마자 협의회 내에서 협의를 통해 공사를 중단하고 다른 위치를 모색했을 것이다. 그러나 협의회는 맹꽁이 서식지가 발견되자 처음에는 이를 숨기고 공사를 진행하고자 하였으며, 시화MTV 개발사업 반대 시민대책위를 중심으로 공사장 천막농성과 삭발투쟁 등이 진행된 이후에야 조치를 취

---

30) 인터뷰, 2013.05

31) 자세한 내용은 다음의 기사 참조. 프레시안 2007-08-06

32) 맹꽁이는 멸종위기종으로 천연기념물로 지정되어 서식지가 발견될 경우 보호되어야 한다.

했다. 또한 시화호 근처 개발 도중 콘크리트에서 독성물질이 새어나와 주변 환경이 파괴되고 근처에 서식하고 있던 맹꽁이들이 죽어가고 있음에도 협의회는 이에 대한 조치를 취하지 않았다. 더욱이 환경피해조사도 협의회 밖의 시민단체들이 직접 나서서 하였으며, 이들이 협의회에 문제에 관하여 항의했지만 어떠한 응답도 받지 못했다.<sup>33)</sup>

### 제3절 분권화

다음으로 분권화에 대해 살펴보겠다. 거버넌스의 전 과정에서 이해관계자들의 권한이 공평하고 균등하게 배분되어 있는가는 매우 중요한 문제다. 분권화가 제대로 되지 않을 경우 거버넌스에서의 논의는 어느 한쪽의 주장에만 휩쓸려 진행될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 각 참여자에게 동등한 발언의 기회와 투표권 등 다양한 권한이 제도적으로 보장될 때 거버넌스가 본연의 기능을 할 수 있다. 그런 점에서 시화지속가능발전협의회는 참여주체와 위원장 구성에 있어 정부와 민간을 제도적으로 동등하게 배분했고, 이는 의사 발언과 결정의 주도권이 어느 한 측의 입장에 집중될 수도 있음을 인식하고 사전에 방지하고자 했다는 점에서 긍정적이다. 다음으로 협의회는 수많은 회의<sup>34)</sup>를 통해서 의제들을 처리해갔으며, 회의 결론은

33) 인터뷰, 2013.05

34) 2004~2010년 회의개최 수

구분(년)	전체회의	개발계획	대기	수질생태	기타	계

다수결이 아닌 전원합의로 이루어졌다. 이는 한 명의 반대라도 있을 경우에는 회의 결과를 도출할 수 없다는 것을 뜻하며, 전원합의를 이끌어내기 위해 심도 있는 논의가 이어질 수 있게끔 하는 기능을 하였다. 개발에 대한 입장이 찬반으로 명확히 나뉘져 있는 협의체에서 전원합의로 결론을 이끌어 내는 것은 매우 많은 논의를 필요로 하였고, 실제 협의회는 끝장토론, 밤샘토론 등을 통하여 의견을 합의해 나갔다.

하지만 이 과정에서 분권화가 실제로 이루어졌는가를 살펴볼 필요가 있다. 앞서 시화지속가능발전협의회가 성공한 사례라고 주장하는 것의 근거로 제시된 것들은 실제로 모두 수행되었다. 협의의 횟수의 경우 2006년 시민단체가 시화지속가능발전협의회를 탈퇴할 때까지 100여 회가 넘는 회의가 진행되었다. 하지만 협의를 함에 있어 개발의 백지화에 대해 논하거나 아니면 개발에 대한 논의는 천천히 진행하자는 내용의 의사는 발언할 수 없는 분위기가 조성되어 있었다.<sup>35)</sup> 이러한 주장은 다른 곳에서도 나타나는데, ‘협의회 초기 논의에서 개발은 할 텐데 들어주겠다는 수공의 태도가 문제가 되었고’, ‘일부 시민이 문제제기를 강하게 했는데 의견이 받아들여지지 않았다’는 의견도 있었다(마강래·문태훈, 2012). 또한 저자가 인터뷰 한

---

	(수)				(TFT)	
2004	12	8	9	9	0	38
2005	6	16	11	10	8	51
2006	4	16	7	11	19	57
2007	2	16	11	5	19	53
2008~2010 (2기)	5	33	28	29	1	96

참고: 시화지속가능발전협의회(2009), 시화지구지속가능발전협의회홈페이지

35) 프레시안 2007-09-09

시민단체 관련자도 개발에 반대하는 논의를 하고자 하는 경우에는 발언권도 잘 주어지지 않았으며, 반대 입장을 밝힌다고 하여도 시화 지속가능발전협의회 내에서 그 부분에 관한 논의는 제대로 이루어지지 않았다고 하였다.

그리고 결정적인 순간에는 전원협회가 이루어지지 않았다. 앞서 자세히 살펴보았듯이 2006년 6월 전체회의에서 전원합의에서의 대상이 전 시민단체가 아니라 몇 개의 시민단체에 의해 잠정합의가 이루어지면서, 이것이 전 시민단체의 의견으로 받아들여졌다.<sup>36)</sup> 결국 협의회에 참여했던 시민단체는 그들의 의사에 반하는 결정에 찬성하는 것이 되어 버린 것이다. 협의회에서 탈퇴한 한 시민단체의 대표는 이 문제를 강하게 지적했다.<sup>37)</sup> 이러한 문제는 거버넌스의 분권화가 제대로 이루어지고 있지 않았다는 점을 나타낸다.

*“시화지발협이 모범적이라고 자랑하는 이유 중의 하나가 모든 회의가 전원합의로 결정한다는 것이다. 그런데 실질적으로는 전원합의체가 아니다. 특히 280만 평의 개발을 잠정합의할 때 반대하는 시민단체의 대표자가 있었는데도 잠정합의를 강행했으며, 시화호연대회의에서 아무런 합의가 없었는데도 시화지발협에 참여한 일부 시민단체 위원들이 주도해서 합의를 강행했다. 류 총장도 회의에 갈 때는 시화호연대회의 내에서 합의가 안 되었기 때문에 그날은 합의하지 않겠다고 하고 가서는 잠정합의를 하고 오지 않았는가.”*

---

36) 이에 대해 박태순(2007)은 시화지속가능발전협의회 의의 의사결정 방식인 전원합의란 최대한으로 합의를 도출하는 의사결정방식을 의미한다고 하였다. 그에 따르면 이는 참석자 모두가 동의할 수 있는 대안을 도출하는 것을 지향하지만 현실적인 여건을 고려하여 상황에 따라 유연하게 운영한다는 의미를 내포하고 있다고 한다.

37) 프레시안 2007-08-13

또한 마강래·문태훈(2012)은 협의회가 적극적인 소수에 의해 운영되어가는 점을 지적하기도 했는데, 이는 저자가 인터뷰 한 피면담자의 의견과 일치하는 것이다. 피면담자는 발언권이 모두에게 균등하게 분배가 되어있어도 회의가 흘러감에 있어 몇몇의 주도적인 인물에 의해 논의가 진행되었음을 피력하였다. 더욱이 쟁점이 소진되는 시점부터 참여율은 점차로 낮아졌는데, 이렇게 되면서 그러한 경향은 심화되었다.

## 제4절 투명성

마지막으로 투명성 측면이다. 이는 거버넌스의 활동과 결과가 투명하게 공개되고 있는지를 의미한다. 투명성 또한 거버넌스가 민주적으로 운영되었는지를 가늠하는 주요 척도이다. 불투명한 거버넌스 운영은 외부로부터 피드백을 받기 어렵게 만들며, 내부의 부패를 가져오기도 한다. 따라서 거버넌스의 진행 과정, 방법, 결과 등을 다양한 기제를 통해 투명하게 공개함으로써 외부의 적절한 평가를 받을 수 있도록 하고, 거버넌스 내부 또한 다른 감시자를 의식함으로써 보다 효과적으로 운영에 참여할 수 있게 해야 한다.

그런 점에서 시화지속가능발전협의회 경우는 회의의 주제와 결과를 협의회의 인터넷 홈페이지를 통하여 전면적으로 공개함으로써 투명성의 기본적인 기준에는 충족한다. 하지만 회의 자료와 회의 결과가 단편적으로 취합되어 공개되었을 뿐 회의의 과정을 알 수 있는 자료는 공개되지 않았다는 점이 지적된다. 이 경우 회의의 맥락과 연결되지 않고서는 회의 결과의 공개가 이루어진다고 하여도 명기된 결과 이외에는 실질적인 정보를 얻기가 어렵다. 또한 공개된 자

료에 종종 공란이 등장하는데, 특히 시민단체의 합의 내용부문은 제목 이외에는 작성되어 있지 않는 경우가 있다. 이는 협의회에 참여하고 있지 않은 시민단체들에 의해서도 공통적으로 지적되고 있는 것인데, 이들은 시화지속가능발전협의회가 모든 회의의 회의록을 공개하고 정밀하게 검증 받을 것을 요구한다. 시화지속가능발전협회의 주장에 따르면 이들은 모든 회의를 기록하고 녹취를 하였는데, 중요한 점은 회의록의 경우 그 공개가 내부적으로만 이루어진다는 것이다. 시화지속가능발전협회에서 발간한 자료나 홈페이지에는 모든 자료를 공개한다고 언급하고 있지만, 실질적으로 회의록은 비공개되고 있는 것이다. 물론 외부의 요청이 있을 경우 공개가 되기도 하지만 이 경우에도 선별적으로 공개가 된다(박태순, 2007) 더욱이 여러 절차를 통하여 회의록 열람이 가능해지더라도 대전시에 위치한 한국수자원공사 본원까지 직접 방문하여야 하는 불편함이 존재한다. 표면적으로 모든 자료의 공개가 가능한 듯 하지만 실제로는 정보에 대한 접근성이 매우 낮은 편인 것이다. 한편, 회의 참석을 원하는 이들은 발언권 없이 배석만 가능했는데, 이는 회의의 공개라는 투명성 면에서는 만족할지 몰라도 참여성, 분권화 부문에서 문제가 된다.

또한 투명성의 중요한 축인 재정적인 부분이 전혀 공개가 되고 있지 않다는 점을 지적할 수 있다. 위에서 언급했다시피 시화지속가능발전협의회는 대규모 개발 사업을 논의하는 기구이기 때문에 다루는 개발안의 규모도 클 뿐만 아니라 사업비도 대단히 많다. 시화 MTV 사업만 하더라도 280만평의 부지를 다루며, 사업비도 약 2조 4000억 원이 넘게 드는 국책 사업이다. 송산그린시티의 경우 부지가 1700만평이 넘으며, 사업비는 9조원 이상이 들어간다. 이렇게 큰 규모의 개발 사업을 협의하는 거버넌스이기 때문에 시화지속가능발전

협회의 재정내역은 투명하게 공개될 필요가 있다. 더욱이 협회는 네트워크의 폐쇄성과 배제성이라는 문제를 가지고 있기 때문에 이권이 개입될 여지가 매우 높다. 또한 시화지속가능발전협회의 운영경비가 모두 세금으로 지원되고 있다는 점에서 협회의 운영경비를 비롯한 재정내역은 일반시민 및 지역주민이 접근하기 쉽게 홈페이지를 통하여 공개되어야 할 필요가 있다.

한편 재정공개에 관해서는 단순히 시화지속가능발전협회의 운영비, 유지비 등의 공개뿐만이 아니라 거버넌스 참여자들과 그들과 관계된 각종 이해집단들과 시화지속가능발전협회 간의 재정연결 상황도 투명하게 드러낼 필요가 있다. 예를 들어 시화지속가능발전협회에 참여하고 있는 어떤 시민단체가 역시 거버넌스 참여자인 수자원공사나 정부, 기업으로부터 재정지원을 받거나 혹은 수자원공사와 어떤 기업이 사업 거래를 한 경우 그 내용이 거버넌스의 재정공개에 포함되도록 해야 한다. 재정지원은 재정을 지원하는 측이 재정을 지원받는 측에 강력한 영향력을 행사할 수 있게 한다.<sup>38)</sup> 따라서 거버넌스의 각 참여자가 다른 참여자로부터 재정적인 영향력을 받고 그에 따라 부당하게 행위 하지 못하도록 철저한 감시가 필요하다.

시화지속가능발전협회는 이미 운영 경비에 대한 의혹과 참여자 간 부당한 재정지원 의혹이 몇 차례 불거진 상황이기 때문에<sup>39)</sup> 거

---

38) 시민단체 재정지원의 투명성에 관해서는 다양한 연구들이 진행되어 왔다. 구체적인 내용은 Ebrahim(2005), Edwards & Hulme(1996), Najam(1996) 등을 참조하였다.

39) 2006년 일부 시민단체가 탈퇴한 이후 지역 언론과 협회 외부의 시민단체에 의해 시화지속가능발전협회의 운영경비에 대한 의혹이 불거졌다. 주요 내용은 협회 위원들이 교육과 출장을 명목으로 해외를 여러 번 방문했지만 실질적으로는 이것이 해외여행에 불과하다는 주장과, 수자원공사가 제3의 기관을 통하여 협회 관련 단체들에게 재정적 지원을 했다는 것이다. 저자와 인터뷰한 시민단

버넌스의 정당성을 확보하기 위해서라도 투명한 재정공개가 요구된다.

## 제5절 소결

이 장에서는 시화지속가능발전협의회가 거버넌스의 민주적 정당성을 어느 정도 충족하고 있는지 알아보기 위해 2장에서 제시한 참여성·대표성·분권화·투명성 4가지의 틀로 거버넌스를 살펴보았다. 그 결과 실제 협의회의 활동이 민주적으로 운영되지 않았음을 확인할 수 있었다.

우선 참여성 측면에서 시화지속가능발전협의회에는 시화호 개발에 관련된 이해관계자가 다양하게 참여하기는 하였지만, 실제로는 가장 크게 영향을 받는 지역주민이 거버넌스로부터 배제되었고, 정부의 개발 논리에 강력하게 대항할 수 있는 큰 규모의(전국단위)의 시민단체도 거버넌스에 참여할 수 없었다. 한편 수자원공사, 중앙정부, 지방자치단체, 시민단체 등 포괄적 이해관계자가 참여했지만, 책임성 확보의 어려움을 인지하지 않고, 이를 해결하고자 하는 노력은 하지 않았다.

대표성의 경우에는 우선 협의회에 참여한 지역 시의원과 시민단체가 지역주민과 환경보전의 입장을 제대로 대표하는데 충실하지 못했음을 알 수 있다. 다음으로 2006년 일부 시민단체가 탈퇴한 이후, 개발에 반대하는 입장을 가진 구성원이 협의회 내에 존재하지 않음

---

체 관계자도 최근까지 이러한 일이 일어나고 있음을 밝혔다. 협의회에 참여하는 시민단체들에게 매년 재정적 지원이 있었고, 이를 통해 시민단체가 단체의 운영이나 기타 사업을 하고 있다는 것이다.



으로써 거버넌스 외부의 의견을 대표하는 대표성 있는 구성원을 가지지 못했음을 확인하였다. 또한 이로 인해 네트워크의 폐쇄성과 배제성 문제가 발생하였음을 알 수 있었다.

분권화의 측면에서 보았을 때도 기존의 연구는 의사결정구조가 전원합의로 이루어졌다고 하였지만, 실제로는 개발에 관한 논의에 있어서 발언권이 모든 참여자에게 자유롭지 못했고, 중요한 의사결정에 있어서는 전원합의가 이루어지지 않았음을 확인하였다.

마지막으로 투명성의 관점에서 살펴보았을 때 협의회는 회의 자료와 결과만을 단편적으로 제시하는데 그쳤고, 이는 거버넌스 외부의 사람들이 협의회 내부의 활동을 이해하고 평가하는데 있어서 충분하지 못했다. 또한 시화지속가능발전협의회가 대규모 개발 사업을 협의하는 만큼 재정의 투명성이 요구되지만, 이에 관련한 정보는 공개되고 있지 않았다.

결론적으로 2004년 협의회 구성 이후 2006년 일부 시민단체가 탈퇴하기까지의 기간 동안 시화지속가능발전협의회는 제도 측면에서는 성공적이었을지 몰라도 실제 운영에 있어서는 민주성과 책임성을 충분히 가지지 못했고, 이를 통한 합의 형성에도 실패하였다.

## 제5장 결론

거버넌스적 관점은 항상 상호적인 과정을 의미한다. 거버넌스는 단독 행위자나, 정부 또는 민간의 어느 한 측으로만 이루어지지 않으며, 문제를 다루는 자원과 지식은 어느 한 측에 의해 일방적으로 이루어지지 않기 때문이다(Kooiman, 1993). 따라서 거버넌스는 다양한 구성원을 포함하며, 이들이 서로 협력하여 문제를 해결하는 것을 의미한다.

이에 본 연구는 시화지속가능발전협의회를 사례로 이를 거버넌스적 관점에서 분석하였다. 이 사례는 한편에서는 성공한 거버넌스로, 다른 한편에서는 실패한 거버넌스로 주장되고 있다. 시화지속가능발전협의회를 성공적인 거버넌스로 평가하는 입장의 주요 논지는 협의회에 이해관계자가 포괄적으로 참여하고, 참여자 구성에 있어 정부위원과 민간위원이 비례적인 인원분포를 띄고 있으며, 정부와 시민단체가 공동위원장을 맡는 제도를 가지고 있기 때문이다. 또한 협의회의 의사결정구조 방식은 다수결이 아닌 전원합의이며, 정부와 시민단체 간 전문성의 차이로 인해 이를 보완하기 위한 여러 학습기제를 갖추고, 필요시 다양한 용역과 TFT 등을 사용해 왔기 때문이다.

하지만 시화지속가능발전협의회를 실패한 사례라고 주장하는 입장에서는 협의회는 시화호 개발을 진행하는데 있어 민주적 모양새를 제공하기 위한 위장 거버넌스에 불과한 것이라고 비판한다. 이들은 거버넌스라는 협의체는 그 동안 개발을 반대했던 시민단체로 인해 사업이 지연되자 개발주체인 수자원공사와 정부가 시민단체와 협력

하여 개발을 재개하기 위한 것으로, 시화지속가능발전협의회는 거버넌스라는 외양을 가지고 있는 것에 불과하다고 주장하였다. 이러한 주장은 2006년 6월 몇몇의 시민단체가 회의 결과에 반대했지만 이것이 묵과되자 협의회를 탈퇴 한 이후 강력하게 제기되었다. 시화지속가능발전협의회에 부정적 평가를 내리는 측은 협의회가 반대하는 자들을 배제하고, 정부의 주장만을 따르는 관변단체로 전락한 시민단체를 포섭하여 결국은 정부가 원하는 결과만을 내놓았을 뿐이라고 본다. 그렇기 때문에 이들은 시화지속가능발전협의회를 거버넌스의 성공사례로서 홍보하는 것에 강한 불신을 표출하고 있다. 이들은 시화지속가능발전협의회의 민주적 정당성을 인정하지 않으며 해체를 촉구하였다.

이 같은 배경 아래 본 논문은 시화지속가능발전협의회의 민주적 정당성을 참여성·대표성·분권화·투명성 측면에서 분석하였다. 거버넌스가 협의체로써 인정받기 위해서는 민주적 정당성이 필요하며, 이는 참여성·대표성·분권화·투명성 측면이 충족되었을 때 가능하기 때문이다. 분석 결과, 시화지속가능발전협의회는 4가지 측면에서 절반의 성공을 거두었다. 포괄적인 이해관계자가 참여했지만 지역주민이 배제되었다는 점에서 한계를 가지고, 구성원들이 각 입장을 대표하기는 했지만 2006년 이후에는 협의회 내에서 개발에 반대하는 입장이 전무했기 않았기 때문이다. 또한 분권화의 측면에서도 공평한 발언권과 전원합의라는 훌륭한 제도를 갖추었음에도 불구하고, 중요한 합의를 가져야할 순간에 이 원칙이 깨지면서 분권화가 잘 이루어지지 않았다. 마지막으로 회의 자료와 결과를 홈페이지에 공개하면서 투명성을 확보했지만, 공개된 자료만 가지고는 협의회를 이해하는데 무리가 있다는 점과 재정적 측면이 공개가 되지 않는다는 한계가 존재했다. 즉 투명성의 최소 조건만 갖추었을 뿐 그것이 본

역할을 하기는 역부족이었다.

따라서 거버넌스가 시화지속가능발전협의회 사례에서 지적된 이러한 비판으로부터 자유롭기 위해서는 본 논문이 대안적 분석틀에서 제시한 바와 같이 참여성·대표성·분권화·투명성 부문을 만족시킬 필요가 있다. 위의 4가지 요소를 충족시키기 위한 노력과 전략이 필요하며, 이것이 제대로 이루어 질 때 거버넌스는 민주적 정당성을 확보하여 시민들의 적극적 지지를 얻고, 효과적인 정책을 산출할 수 있을 것이다. 또한 그러한 전략의 한 방안으로서 성과평가 시스템을 제도화하는 것을 제안한다. 거버넌스 운영에 있어 외부의 의견을 민주적으로 투입시킨다는 점에서 여론 조사나 초점 집단 조사, 공론 조사, 주민공청회를 활용하는 것도 중요하지만, 이에 더해 외부 인원으로 조직된 상설적인 평가위원회를 도입하는 것도 필요하다고 본다. 세계은행의 경우에는 책임성 보장 장치로서 조사위원회를 설치하였는데, 이를 통해 세계은행의 사업으로 인한 환경·사회적 비용과 관련한 불만들이 직접적으로 제기될 수 있었다. 위원회는 독자적인 조직으로 세계은행 직원이 아닌 외부인들로 이루어졌는데, 주 임무는 세계은행이 특정 사업을 통해 자신의 환경·사회적 기준을 준수하는지 조사하는 것이다.(O'Brien, 2000) 이러한 전략은 해당 거버넌스의 민주적 정당성을 제고하는데 큰 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

시화지속가능발전협의회가 성공적으로 운영되었다고 평가하는 이들은 이를 통해 시화호 관련 갈등을 합의에 의해 원만히 해결할 수 있었다고 자화자찬하는 반면 이것이 실패했다고 평가하는 측에서는 협의회가 거버넌스라는 기제를 이용해 수자원공사와 정부에 의해 시민단체가 개발에 동조하는 듯한 모습을 보여줌으로써 더 이상 개발에 대한 반대를 막고, 오히려 개발에 대한 지지를 받기 위한 도구

로 협의회를 이용했다고 비판한다. 이에 대해 본 연구는 이러한 우려를 최소화하기 위해서는 거버넌스에 있어 제도 설계도 중요하지만, 실제로 이를 운영함에 있어 민주성과 책임성을 만족시키기 위해서는 참여성·대표성·분권화·투명성 측면이 제고되어야 한다고 주장하였다. 시화지속가능발전협의회는 완전한 성공을 거두지도, 그렇다고 완전히 실패하지도 않았다. 수많은 갈등사례들과 비교했을 때는 오히려 상당히 성공한 축에 속한다.<sup>40)</sup> 그러나 분명한 것은 다른 사례들과 비교했을 때 상대적으로 성공한 것일 뿐이지 그 자체로서 충분한 성과를 일궈내지는 못했다는 것이다. 상호협의를 바탕으로 하는 거버넌스가 민주적 정당성을 상실했다면 결과적으로 그 거버넌스는 제대로 수행된 것이라고 볼 수 없다. 거버넌스는 모든 것을 해결할 수 있는 장밋빛 기제가 아니다(Jessop, 1999). 거버넌스는 항상 실패할 가능성을 내제하고 있다(Ansell and Gash, 2007). 진지한 고민과 노력을 통해 필요한 제도들을 구성해내고, 민주적 정당성을 확보해 낼 때만이 상호협력적인 갈등해결 기제로서 거버넌스를 성공적으로 활용할 수 있을 것이다.

---

40) 중앙일보 2013-11-19

## 참고문헌

### 국내문헌

- 김의영. 2011. 굿 거버넌스 연구 분석틀. 한국정치연구 20(2): 209-232
- 김형성. 2013. 거버넌스에서 국회와 지방의회의 역할에 대한 탐색적 연구: 국책사업에서 국회 및 지방의회의 활동을 중심으로. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문 19 VI-7-K
- 마강래·문태훈. 2012. 시화지속협의회의 갈등조정 역할 평가: 시화지구 개발사업을 중심으로. 한국정책과학학회보 16(2):161-181.
- 문태훈·이재준. 2012. 시화지구개발에서 시화지속발전협의회의 역할에 대한 평가와 전망: 환경문제 해결기구로서의 역할을 중심으로. 한국행정학보 46(3):61-87.
- 박보식. 2004. 정책변동과 거버넌스: 시화호 개발사업을 중심으로. 한국행정과 정책연구 2(2):137-154
- 박태순. 2007. 시화사람들이 만들어 가는 희망 보고서. 시화지역 지속가능발전협의회.
- 박선권. 2007. 지역개발과 생태적 의사소통: 시화지역지속가능발전협의회를 중심으로, 민주사회와 정책연구 12: 224-251.
- 윤양수·김선희. 1998. 시화지구의 지속가능한 관리방안 연구. 환경정책 6(1): 151-164.
- 이명석. 2002. 거버넌스의 개념화. 한국행정학회 36 (4):321-338.
- 이숙중, 양세진. 2007. 시민단체의 책임성과 정부의 역할에 대한 연

구: 행정자치부의 비영리민간단체 지원 사업을 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 단일호 1-27.

임병준. 2006. 시화지역 지속가능발전협의회 구성 및 운영사례. 갈등 예방과 해결을 위한 정책포럼발표자료. 2006년 5월 16일.

임은선, 차미숙, 이영주. 2013. 공공시설의 협력적 입지계획을 위한 소통채널 활성화 방안. 국토정책brief 2013.8.5.

정규호. 2007. 환경갈등에 대한 거버넌스적 접근의 함의와 과제: 시화지역과 굴포천유역 ‘지속가능발전협의회’의 경험, 「동향과 전망」, 통권 제71호: 114-152.

주성수. 2008. ‘민주적’ 거버넌스와 시민사회: 정부와 시민사회 파트너십을 중심으로. 시민사회와 NGO. 6(1): 5-33.

홍성만·김광구. 2008. 공공갈등관리기구의 운영과 실효성에 대한 탐색적 연구: 정부간 갈등관리 기구를 중심으로. 한국공공관리학보 22(4): 1-17.

홍성만·이종원. 2009. 숙의거버넌스와 합의형성 제도설계: 시화지역 지속가능발전협의회의 운영사례를 중심으로. 행정논총. 47(1): 951-963.

시화지역 지속가능발전협의회 발표자료집 I ~ X

## 해외문헌

Amin, Ash, and Jerzy Hausner. 1997. “Beyond market and hierarchy : interactive governance and social complexity.” Cheltenham, Glos, UK ; Lyme, NH, US: E. Elgar.

Ansell, C. and A. Gash. 2007. “Collaborative Governance in

Theory and Practice.” JPART. 18 (4):543-572.

Avina, Jeffrey. 1993. "The evolutionary life cycles of non-governmental development organizations." Public Administration and Development 13 (5):453-74.

Bevir, Mark. 2007. "Encyclopedia of governance." 1 vols. Thousand Oaks: Sage Publications.

— — —. 2009. "Key concepts in governance." Los Angeles ; London: SAGE.

— — —. 2011. "The SAGE handbook of governance." Los Angeles, Calif. ; London: SAGE.

Blagescu, Monica and de Las Casas, Lucy and Lloyd, Robert. 2005. "Pathways to Accountability." London: One World Trust

Cohen, J., and J. Rogers. 1992. "Secondary Associations and Democratic Governance." Politics & Society 20 (4):393-472.

Cohen, Jean L., and Andrew Arato. 1992. "Civil society and political theory." Cambridge, Mass.: MIT Press.

Cohen, Joshua, Joel Rogers, Erik Olin Wright, A.E. Havens Center for the Study of Social Structure and Social Change., and Real Utopias Project. 1995. "Associations and democracy." London ; New York: Verso.

Collingwood, V. 2006. "Non-governmental organisations, power and legitimacy in international society." Review of International Studies 32 (3):439-54.

Dahl, Robert Alan. 1998. "On democracy." New Haven: Yale University Press.

Donahue, John D., Richard Zeckhauser, and Stephen Breyer. 2011.



“Collaborative governance : private roles for public goals in turbulent times.” Princeton: Princeton University Press.

Dryzek, John S. 2010. “Foundations and frontiers of deliberative governance.” Oxford: Oxford University Press.

Ebrahim, Alnoor. 2005. “NGOs and organizational change : discourse, reporting, and learning.” 1st pbk. ed. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

Edwards, Michael. 1999. “Legitimacy and values in NGOs and voluntary organizations : some sceptical thoughts.” London: Earthscan.

Edwards, Michael, and David Hulme. 1996. “Beyond the magic bullet : NGO performance and accountability in the post-cold war world.” West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

Fox, Jonathan, and L. David Brown. 1998. “The struggle for accountability : the World Bank, NGOs, and grassroots movements.” Cambridge, Mass. ; London: MIT Press.

Eva Sørensen and Jacob Torfing. 2003. “Network Politics, Political Capital, and Democracy, International.” *Journal of Public Administration* 26(6):609-634

Fishkin, James S. “Democracy and deliberation: New directions for democratic reform.” Vol. 217. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.

Fung, Archon, Erik Olin Wright, and Rebecca Abers. 2003. “Deepening democracy : institutional innovations in empowered participatory governance.” London: Verso.

Grant, Ruth Weissbourd, Robert O. Keohane, and New York

University. Institute for International Law and Justice. 2004. "Accountability and abuses of power in world politics." New York, NY: Institute for International Law and Justice, New York University School of Law.

Koenig-Archibugi, Mathias, and David Held, eds. 2005. "Global governance and public accountability." Blackwell.

Heinrich, Carolyn J., and Laurence E. Lynn. 2000. "Governance and performance : new perspectives." Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Hirst, Paul Q. 1994. "Associative democracy : new forms of economic and social governance." Cambridge: Polity.

Hulme, David, and Michael Edwards. 1997. "NGOs, states and donors : too close for comfort?" New York: St. Martin's Press in association with Save the Children.

Keohane, Robert O. 2002. "Power and governance in a partially globalized world." London: Routledge.

— — —. 2003. "Global governance and democratic accountability. Taming globalization: frontiers of governance." 130:153-87, Cambridge: Polity Press

Kilby, Patrick. 2011. "NGOs in india : the challenges of women's empowerment and accountability". London ; New York: Routledge.

Jessop, Bob. 2003 "Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony." Governance as social and political communication: 101-16. Manchester University Press

- Kjær, Anne Mette. 2004. "Governance." Malden, MA: Polity Press.
- Kooiman, J. ed. 1993. "Modern governance: new government-society interactions." SAGE Publications Limited, 1-9p.
- Kooiman, J. 2003. "Governing as governance." London ; Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Najam, Adil. 1996. "NGO Accountability: A Conceptual Framework." *Development Policy Review* 14 (4):339-54.
- Nye, Joseph S., and John D. Donahue. 2000. "Governance in a globalizing world." Cambridge, Mass. Washington, D.C.: Visions of Governance for the 21st Century; Brookings Institution Press.
- O'Brien, Robert. 2000. "Contesting global governance : multilateral economic institutions and global social movements." Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.
- Osborne, Stephen P. 2010. "The new public governance? : emerging perspectives on the theory and practice of public governance." London ; New York: Routledge.
- Ostrom, Elinor. 1990. "Governing the commons : the evolution of institutions for collective action." Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Pierre, Jon. 2000. "Debating governance." Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, Jon, and B. Guy Peters. 2000. "Governance, politics, and the state." New York: St. Martin's Press.
- Peters, B. Guy, and Jon Pierre. "Governance, accountability and democratic legitimacy. Governance and democracy: comparing

national,” European and international experiences (2006): 29–43.

Przeworski, Adam. 2010. “Democracy and the limits of self-government.” New York: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam, Susan Carol Stokes, and Bernard Manin. 1999. “Democracy, accountability, and representation.” Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press.

Rhodes, R. A. W. 1997. “Understanding governance : policy networks, governance, reflexivity, and accountability.” Buckingham ; Philadelphia: Open University Press.

— — —. 2000. “Governance and public administration.” *Debating governance* 54 (2000): 90.

Scharpf, Fritz Wilhelm. “Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research.” Vol. 1997. Boulder, CO: Westview Press, 1997.

Schedler, Andreas, Larry Jay Diamond, and Marc F. Plattner. 1999. “The self-restraining state : power and accountability in new democracies.” Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.

Scholte, Jan Aart. 2005. “Globalization : a critical introduction.” 2nd ed. New York: Palgrave Macmillan.

— — —. 2011. “Building global democracy? : civil society and accountable global governance.” Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press.

Scholte, Jan Aart, and Albrecht Schnabel. 2002. “Civil society and global finance.” London ; New York: Routledge.

Sirianni, Carmen. 2009. “Investing in democracy : engaging citizens in collaborative governance.” Washington, D.C.: Brookings

Institution Press.

Stoker, Gerry. 1998. "Governance as theory: five propositions." International social science journal 50 (155):17-28.

Streeck, Wolfgang, and Philippe C. Schmitter. 1985. "Private interest government : beyond market and state." London ; Beverly Hills: Sage Publications.

Wainwright, Hilary. 2003. "Reclaim the state; Experiments in Popular." London ; Verso.

Wilkinson, Rorden. 2005. "The global governance reader." London ; New York: Routledge.

Woods, N. 1999. "Good governance in international organizations." Global Governance 5 (1):39-61.

Xu, W. 1999. "State-society synergy: Government and social capital in development." Comparative Politics 31 (2):231-49.

홈페이지

시화지구 지속가능발전협의회 <http://www.sihwa-sd.com/>

민관협력포럼 <http://newgovernance.org/>

시화호(국토해양부) <http://www.shihwaho.kr/>

언론자료

프레시안 2007-08-06 시화호 개발...임기末 대통령을 위한 선물?

프리티안 2007-08-13 개발 '반대' 외치다 개발 앞장서더니, 결국 거짓말까지...

프리티안 2007-09-09 지금 한국 시민단체는 어디로 가고 있는가

중앙일보 2013-11-19 시화호의 철새가 텃새 된 까닭

## Abstract

# Absence of Democratic legitimacy in Governance

– Focusing on the case of  
Sihwa Sustainable Development  
Commission –

Jang Yeon Kyung  
Department of Political Science  
The Graduate School  
Seoul National University

Governance has earned attention as it allows the members to exchange opinion, minimize conflicts through mutual understanding and negotiation, and derive mutually reciprocal results outside the exclusive and direct control of the central government in the process of public policies or resolving social conflicts.

The participants of governance can consist of various entities, including the central government, local governments, civil organizations, companies, and groups of individuals.

Without the accountability of governance, however, 'governance' may not be able to justify itself but used only as a vain term of cooperation. If democracy, participation, and transparency are not secured, governance may end up being a simple description without meaning. In this case, the entities of governance except for the government are usually controlled or ruled over by the government without the equality of position and role.

Therefore, this study selected Sihwa Sustainable Development Commission, which is receiving polarized evaluation of success and failure, as the case of study, and re-analyzed it in terms of participation, representation, decentralization, and transparency of governance with emphasis on the conflicts of 2006 that caused some civil organizations to leave the Commission. Participation means whether various interested persons are participating in the governance and representation means whether the participants of governance have the attribute to represent various interested parties. Decentralization means whether the right of speech and the right of decision-making are fair within governance and transparency means whether the activities and meanings of governance are transparently disclosed.

According to this analysis, Sihwa Sustainable Development Commission excluded the local residents and the civil organizations from the governance in terms of participation. Also, the



local council members and the civil organizations that participated in the Commission failed to represent the position of local residents and environmental preservation. In terms of decentralization, not all participants had the right of speech in the discussion of development and not everyone agreed to important decisions. In terms of transparency, only resources and outcomes were provided, but they were not enough for the people outside the governance to comprehend and evaluate the internal activities.

In conclusion, Sihwa Sustainable Development Commission can be perceived as successful in terms of its system, but it did not secure democracy and responsibility in terms of operation and failed to establish consensus.

Since system and operation are inseparable relationship, undemocratic operation of governance forced to fail as a result despite basic institution exists that supports success of governance. In order to be recognized governance as a consultative group, it requires democratic legitimacy and it would be possible when participation, representative nature, decentralization and transparency are met.

Therefore, governance should secure democratic legitimacy to accomplish properly, and gets an enthusiastic support of citizens and comes up with an effective policy accordingly.

This study is significant because it suggested a conclusion different from that of preceding studies, which derived positive results about Sihwa Sustainable Development Commission, with emphasis on the process of withdrawal of the civil organizations

that used to participate in the governance. Also, it has general significance as it points out the problems of governance that is suggested as a success case and proposes the improvement measures required to make it a desirable case of governance.